Г86 5/240

Г. К. ГИНСЪ
И. Д. ЭКСТРАОРДИНАРНАГО ПРОФЕССОРА ОМСКАГО ПОЛИТЕХНИЧЕСКАГО ИНСТИТУТА

Т86 5/240

ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

(ОРГАНИЗАЦІЯ НАРОДНАГО ХОЗЯЙСТВА ВО ВРЕМЯ ВОЙНЫ)

ИЗДАНІЕ
МИНИСТЕРСТВА ПРОДОВОЛЬСТВІЯ
ВРЕМЕННАГО СИБИРСКАГО ПРАВИТЕЛЬСТВА.

ОМСКЪ
ТИП. АКМ. ОБЛ. ПРАВЛ.
1918 Г.

К. Г. ГИНСЪ
И. д. экстраординарнаго профессора Омскаго Политехническаго Института.

Г86 5/240

Продовольственное законодательство

(организація народнаго хозяйства во время войны).

ИЗДАНІЕ
Министерства Продовольствія Временнаго Сибирскаго Правительства.

17644
13/XII 1913

ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ПУБЛИЧНАЯ
ИСТОРИЧЕСКАЯ
БИБЛИОТЕКА РОССИИ
№

ОГЛАВЛЕНІЕ.

		стр.
Предисловіе	. . . . .	I—IV
ГЛАВА I.	„Военный соціализмъ" въ Германіи . . . . . Опыты Германіи (2). Англія (5). Франція (8).	1— 9
ГЛАВА II.	Продовольственныя мѣропріятія въ Россіи . . .	9—14
ГЛАВА III.	Твердыя цѣны и реквизиція . . . . . Твердыя цѣны (14). Таксы (16). Реквизиція (17) Разрѣшительная система перевозокъ (17). Запреты вывоза и ввоза (19). Періодъ большевизма (20).	14—21
ГЛАВА IV.	Монополіи . . . . . Монополія на хлѣбъ и на сахаръ (22). Юридическое значеніе монополіи (22). Ограниченія оборотоспособности (23). Сахарная монополія (24). Предпосылки монополизаціи (24). Регулированіе торговли вмѣсто монополизаціи (26).	21—28
ГЛАВА V.	Содѣйствіе производству продуктовъ продовольствія Регулированіе мукомольнаго дѣла (28. Косвенныя мѣры для увеличенія производства (секвестръ) (29). Принудительная аренда (32). Вопросы снабженія (34). Кредитъ (53).	28—37
ГЛАВА VI.	Нормировка потребленія . . . . . Карточки на хлѣбъ (38). Карточки на сахаръ (39) Общая оцѣнка (40). Мясопустные дни (41). Конфектное производство (42). Общественныя столовыя (42). Привилегированные потребители желѣзно-дорожники (43).	37—44
ГЛАВА VII.	Крахъ государственной регламентаціи	44—46
ГЛАВА VIII.	Формальные недостатки продовольственнаго законодательства	46—48
ГЛАВА IX.	Предѣлы государственной регламентаціи и интересы личности	52—56
ГЛАВА X.	Ближайшія перспективы	56—63

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Есть двѣ системы народнаго хозяйства: система *децентрализаціи*, когда нѣтъ связующаго и руководящаго управленія изъ центра и система *централизаціи*, предполагающая подчиненіе частныхъ хозяйствъ руководящей и властной рукѣ государства.

До войны преобладала первая система. Война дала перевѣсъ второй

До войны государство принимало въ свои руки, подчиняло себѣ лишь нѣкоторыя особенно важныя отрасли народнаго хозяйства, въ родѣ желѣзнодорожнаго и почтово-телеграфнаго, и особенно доходныя, какъ, напр., винокуреніе. Но въ 1917 г. Россія приняла монополіи на хлѣбъ, на сахаръ, на кожи и принципъ государственной регламентаціи проникъ глубоко въ народно-хозяйственную жизнь, подчиняя принудительному началу и государственной опекѣ процессъ образованія цѣнъ, перевозки, сбытъ и потребленіе.

Есть двѣ системы права: частнаго и публичнаго.

Первая, по справедливому опредѣленію проф. Петражицкаго, проникнута духомъ *личной свободы*, вторая началомъ *соціальнаго служенія*. Первая предоставляетъ права, вторая налагаетъ обязанности.

При дѣйствіи частнаго права, можно свободно распоряжаться своимъ имуществомъ и свободно опредѣлять условія обязательствъ въ отношеніяхъ съ посторонними лицами. Публичное право связываетъ владѣльцевъ по рукамъ и по ногамъ. Стоитъ вспомнить обязательства засѣять, собрать и продать по твердымъ цѣнамъ, которыя налагаются на частное землевладѣніе продовольственнымъ законодательствомъ военнаго времени, или обязанность сдать квартиры по опредѣленной нормированной цѣнѣ, которая устанавливается для домовладѣльцевъ, подъ вліяніемъ остраго квартирнаго кризиса

Періодъ *большевизма* ознаменовался доведеніемъ государственнаго вмѣшательства въ частную жизнь и частныя права до крайнихъ предѣловъ; личная свобода просто перестала существовать и была подавлена принудительнымъ соціальнымъ служеніемъ.

Системы хозяйства и права связаны между собою: система децентрализованнаго хозяйства предполагаетъ господство частнаго права, централизація создаетъ преобладаніе публичнаго.

Каждая изъ двухъ системъ имѣетъ свои преимущества, но жизнь знала до сихъ поръ преобладаніе частнаго права; законодательства тщательно оберегали свободу собственности и договоровъ и лишь изрѣдка и частично прибѣгали къ установленію неподатливыхъ нормъ, принудительныхъ положеній.

Система публичнаго права не могла расчитывать на первенство, при отсутствіи высоко развитаго чувства гражданственности и скудости матеріальныхъ благъ. Частное право обезпечиваетъ накопленіе богатствъ, поощряетъ инициативу, предпріимчивость, пріучаетъ уважать неприкосновенность чужого хозяйства и оберегать свои интересы (volenti non fit injuria).

Публичное право пріучаетъ массы надѣяться на государство и довѣрять свои интересы „начальству“, и атрофируетъ хозяйственную инициативу, плоды которой могутъ достаться другимъ.

Неудивительно, поэтому, что система государственной регламентаціи народнаго хозяйства, укрѣпившаяся во время войны, такъ называемый „военный соціализмъ“, не можетъ считаться нормальной для нашего вѣка, когда народная психика усваиваетъ легче всего заповѣди хозяйственнаго эгоизма.

Предлагаемые очерки имѣютъ цѣлью объективно изложить причины и цѣли государственнаго вмѣшательства въ народно хозяйственную жизнь за время войны, оцѣнить результаты этого вмѣшательства и намѣтить его границы для будущаго. Выводы, къ которымъ приводитъ опытъ „военнаго соціализма“, соотвѣтствуютъ теоретическимъ посылкамъ. Наше поколѣніе еще не доросло до того состоянія, когда система „соціальнаго служенія“ не рискуетъ обратиться въ гнетъ.

Большевизмъ, съ его крайностями, ускорилъ выявленіе всѣхъ отрицательныхъ сторонъ военнаго соціализма. Съ крушеніемъ большевизма, новая государственная власть становится передъ тяжелой проблемой: какимъ путемъ идти дальше?

Эта проблема въ Сибири уже разрѣшена, въ Европейской Россіи она только ставится.

Постановленія Временнаго Сибирскаго Правительства, напечатанныя въ № 3 Собранія узаконеній, замѣняютъ систему монополій системой контроля.

Къ закупкѣ хлѣба, фуража, скота, мясныхъ продуктовъ, масла, допускаются общественныя организаціи и частныя фирмы, но подъ условіемъ предварительной регистраціи у органовъ Министерства Продовольствія.

Покупка у производителей производится по вольнымъ цѣнамъ. Закупщики могутъ пріобрѣтать продукты дешевле и дороже, въ зависимости отъ мѣстныхъ условій. Министерство продовольствія устанавливаетъ предѣльныя цѣны, обязательныя только для сдачи продукта казнѣ. Скупщики могутъ компенсировать себя при продажѣ на сторону, а казна можетъ умѣрять вольныя цѣны, выпуская на рынокъ свои запасы.

Вся эта система представляетъ искусственное смѣшеніе началъ свободной торговли съ государственнымъ вмѣшательствомъ. Она характерна для переходнаго времени и представляетъ значительное улучшеніе, по сравненію съ системой монополій. Принятіемъ этой системы Сибирское Правительство признало преимущества свободной торговли, недопустимой сейчасъ лишь по причинѣ распыленности капитала и крайне ненормальныхъ условій снабженія. Опытъ примѣненія новыхъ законовъ заставитъ, несомнѣнно, внести въ нихъ нѣкоторые коррективы. Уже сейчасъ можно высказать предположеніе, что къ закупкамъ хлѣба должны быть допускаемы не только торгово промышленныя *объединенія*, но и отдѣльныя фирмы, что нельзя требовать отъ закупщиковъ сдачи по предѣльнымъ цѣнамъ всего закупленнаго продукта (во всѣхъ случаяхъ, какъ говорится въ ст. 4 Постановленія о регулированіи хлѣбной торговли (Собр. Узак. 1918 г. ст. 24), что предѣльныя цѣны правильнѣе устанавливать франко амбаръ, а не франко-станція и франко-пристань. Быть можетъ, многіе дефекты продовольственныхъ законовъ Сибирскаго

Правительства будутъ исправлены простымъ толкованіемъ въ формѣ инструкцій.

Въ нашу задачу не входитъ подробная оцѣнка и критика отдѣльныхъ продовольственныхъ законовъ. Какъ старые, такъ и новые, интересуютъ насъ лишь съ точки зрѣнія пріемлемости ихъ общей идеи. Продовольственное законодательство военнаго времени—образецъ коренной ломки правового и хозяйственнаго укладовъ жизни современнаго человѣчества. Пережитый опытъ долженъ вызвать особое вниманіе: онъ можетъ послужить руководящей базой для практической политики ближайшаго времени, но онъ даетъ матеріалъ и для болѣе глубокихъ выводовъ.

29 Августа 1918 г.
г. Омскъ.

Глава I.

„Военный соціализмъ" въ Германіи.

Съ началомъ великой войны народовъ, въ условіяхъ хозяйственной жизни воюющихъ странъ произошли рѣзкія измѣненія.

Оторвавъ отъ производительной работы милліоны людей, война создала усиленную потребность въ подвозѣ продуктовъ продовольствія и промышленности со стороны. Въ то же время война затруднила этотъ подвозъ. Такъ наприм., Германія, окруженная со всѣхъ сторонъ врагами, отрѣзанная отъ внѣшняго міра стальной стѣной штыковъ и бдительною блокадою, обратилась въ замкнутый рынокъ. Ея промышленность, лишенная рынковъ сбыта, должна была перестроиться на новыхъ началахъ, ея сельское хозяйство, не обезпечивавшее страну продовольствіемъ, должно было расшириться и напрячь героическія силы, чтобы избавить страну отъ голода.

Союзникамъ нашимъ: Англіи и Франціи, въ виду благопріятнаго ихъ положенія, опасность голода грозила въ значительно меньшей степени, но и они не могли помириться съ тѣмъ, чтобы всецѣло зависѣть отъ подвоза со стороны.

Россія, съ началомъ войны, стала испытывать острый недостатокъ въ продуктахъ промышленности, которыми снабжала ее Германія. Въ продовольственномъ отношеніи, наоборотъ, Россію ожидало, казалось, изобиліе, т. к. прекратился вывозъ хлѣба въ Германію, а послѣ объявленія войны съ Турціей, затруднился вывозъ къ союзникамъ.

Но постепенно и на Россію сталъ надвигаться призракъ продовольственнаго голода. Призывъ на военную службу обезлюдилъ деревню и вызвалъ сокращеніе запашекъ и пониженіе сбора.

Такимъ образомъ, всѣ воюющія государства должны были подумать о томъ, какъ перестроить народное хозяйство, чтобы устранить тяжелыя послѣдствія войны.

Наиболѣе тяжело было положеніе Германіи и она первая пошла по пути широкаго вмѣшательства государства въ народно-хозяйственную жизнь.

До войны во всѣхъ европейскихъ государствахъ господствовала система свободной конкурренціи. Государство не вмѣшивалось, за немногими исключеніями, въ область производства, предоставило свободу частной торговлѣ и не стѣсняло личнаго потребленія.

Война перевернула эту систему вверхъ дномъ.

Частные интересы и частная иниціатива должны были всецѣло подчиниться повелительнымъ указаніямъ власти, свободная торговля и даже свободное производство и свободный трудъ, какъ будто вовсе были забыты. Всѣ и все должно было служить государству, повинуясь его велѣніямъ.

Опытъ Германіи. Уже въ началѣ второго года войны въ Германіи проведены были государственныя монополіи на всѣ важнѣйшіе продукты питанія и кормовыя средства.

Монополіи были установлены: закономъ 11 февраля н. ст. 1915 г. на содержащій сахаръ кормъ, закономъ 13 февраля н. ст. на овесъ, закономъ 5 марта н. ст. на отруби, закономъ 12 марта н. ст. на ячмень и закономъ 31 марта н. ст. на цѣлыхъ 75 названій кормовъ разнаго рода, объединяемыхъ обычно понятіемъ kraftfütter (кукуруза, кормовые бобы, отбросы мельничнаго, сахарнаго, крахмальнаго, бродильнаго и др. производствъ, такъ называемые oelküchen, рыбья и кровяная мука и т. д.). Послѣ этого остались нереквизированными только трава и солома.

Германское Правительство, не страдающее особымъ демократизмомъ, шло въ своихъ продовольственныхъ мѣропріятіяхъ по пути, согласному въ общихъ чертахъ съ программою центральнаго комитета соціалъ-демократической партіи и генеральнаго комитета профессіональныхъ союзовъ.

Программа эта достаточно обрисовывается ея заголовками:

I. Мѣры для регулированія производства.

1. Организація сбора урожая и приведенія его въ могущее быть использованнымъ состояніе (Nútzbarmachung).

2. Установленіе обязанности сельскаго хозяина къ опредѣленнымъ родамъ производства. Немедленная обработка невоздѣланныхъ полей быстро растущими овощами и кормовыми средствами. Организація скотоводства и молочнаго производства.

II. Мѣры для обезпеченія средствами производства.

1. Поставка удобренія и посѣвного матеріала общественными учрежденіями и регулированіе ихъ примѣненія.

2. Поставка владѣльцамъ машинъ для интенсивнаго примѣненія союзами мѣстныхъ самоуправленій (Kommunalverbände).

3. Открытіе лѣсовъ и болотистыхъ районовъ для сбора хвороста и т. п. (Плата за право сбора понижена до одной трети прежняго размѣра).

III. Обезпеченіе рабочими силами.

1. Регулированіе найма.
2. Обезпеченіе минимальной заработной платы.
3. Отмѣна gesindeordnung (устава о челяди) и исключительныхъ законовъ противъ сельскохозяйственныхъ рабочихъ.

IV. Предписанія о примѣненіи продуктовъ. Запретъ изготовленія алкогольныхъ напитковъ изъ картофеля и пшеницы. Регулированіе ограниченія производства пива, сахара, крахмала.

V. Обязательство сельскихъ хозяевъ продавать свои продукты общественнымъ учрежденіямъ (имперіи, отдѣльнымъ государствамъ, мѣстнымъ самоуправленіямъ).

VI. Установленіе обязательныхъ цѣнъ на средства производства и на продукты сельскаго хозяйства, для производителей и для торговыхъ посредниковъ.

VII. Производство жизненныхъ средствъ и регулированіе ихъ обращенія учрежденіями мѣстнаго самоуправленія.

VIII. Соотвѣтственное распространеніе этого также на рыболовство, лѣсное хозяйство, угольное производство и химическую индустрію*).

Программа эта была подана имперскому правительству еще 13 августа 1914 г. Не все изъ нея было выполнено, но общій духъ продовольственныхъ мѣропріятій Германіи за время войны несомнѣнно соотвѣтствуетъ намѣченнымъ въ программѣ началамъ.

Опасность голода, отвѣтственность передъ народомъ, вовлеченнымъ въ безпримѣрную по кровопролитію войну, и сознаніе грозныхъ послѣдствій краха заставили Германское Правительство пойти по пути, рѣзко расходящемуся съ принципами индивидуализма и рѣзко вторгнуться въ область частныхъ правъ.

Съ другой стороны патріотическое возбужденіе всего нѣмецкаго народа и временное примиреніе враждующихъ классовъ, тотъ Bûrgfrieden, который наступилъ въ Германіи, въ силу достиженія общихъ національныхъ задачъ, содѣйствовали успѣху всѣхъ ограничительныхъ мѣропріятій. Потребители, производители, торговцы, всѣ они подверглись серьезнымъ ограниченіямъ и сознаніе, что ограниченіе правъ или интересовъ однихъ установлено и для другого класса заставили примириться съ обстоятельствами.

Но тиски государственной регламентаціи должны были мучительнѣе всего чувствоваться потребителями. Государство не могло кормить ихъ, оно могло только спасать ихъ отъ голодной смерти.

---

*) Цитирую по статьѣ г. Лурье Государственная организація земледѣлія въ Германіи Вѣстн. янв. 1915 г. кн. 9.

Насколько велика зависимость нѣмецкихъ потребителей отъ государственной власти и насколько сложна и мелочна тамъ продовольственная организація можетъ служить примѣръ снабженія продовольствіемъ дачниковъ.

Согласно правиламъ, изданнымъ въ Австріи, въ 1917[1]) лица, желающія переѣхать на лѣто въ курортъ или дачную мѣстность, должны сдѣлать объ этомъ заявленіе областнымъ властямъ того города, гдѣ они намѣрены поселиться съ точнымъ указаніемъ срока пребыванія, дня пріѣзда и числа сопровождающихъ лицъ; копія съ этого заявленія препровождается областнымъ властямъ города, въ которомъ эти лица имѣютъ постоянное жительство. Заявленія о пріѣздѣ на срокъ менѣе двухъ недѣль въ расчетъ не принимались, и кратковременнымъ посѣтителямъ выдача карточекъ не производится.

Продовольственное вѣдомство вошло въ соглашеніе съ министерствомъ путей сообщенія относительно пересылки контингентированныхъ продуктовъ изъ Вѣны лицамъ уѣзжающимъ на лѣто въ дачныя мѣстности. Желающіе воспользоваться этимъ правомъ должны обратиться въ соотвѣтствующую хлѣбную коммиссію, которая выдаетъ имъ транспортное свидѣтельство на пересылку продуктовъ. Свидѣтельство состоитъ изъ трехъ талоновъ: одинъ остается въ хлѣбной комиссіи, гдѣ имъ ведется особый карточный каталогъ, другой предъявляется областнымъ властямъ мѣстности, избраннсй для лѣтняго пребыванія, третій сохраняется для предъявленія въ почтамтѣ при полученіи продуктовъ. Пересылка допускается малой; большой скоростью и экспрессомъ; перевозить продукты ручнымъ багажемъ запрещено.

Для уменьшенія убоя скота, установлены были не только «мясопустные», но и жиропустные дни, при этомъ запрещалось приготавливать мясныя блюда не только въ общественныхъ столовыхъ, но и *въ частныхъ* домахъ.

Въ Германіи было разрѣшено использовать подъ сельскохозяйственную культуру всякій клочокъ земли; даже дворы въ городахъ отводились подъ огороды для рабочихъ. Частная собственность на землю подчинилась всецѣло на время войны государственной регламентаціи. Собственнику указывалось, что и гдѣ онъ долженъ посѣять, по какой цѣнѣ и кому онъ долженъ сдать урожай[2]).

Съ другой стороны, Германская государственная власть не остановилась передъ закрѣпощеніемъ рабочихъ, которымъ запрещено было переходить съ мѣста на мѣсто, безъ разрѣшенія военной власти. Съ введеніемъ трудовой повинности это закрѣпленіе охватило еще большіе круги населенія.

Подчинены государственной регламентаціи и всѣ промышленныя предпріятія въ Германіи. Нѣкоторыя изъ нихъ были

[1]) См. Извѣстія по продовольственному дѣлу 1917. № 2 стр. 81.
[2]) Лурье, указанная статья стр. 269 и сл.

закрыты, другія перемѣнили свое назначеніе, третьи стали работать по опредѣленному заказу и подъ строгимъ контролемъ государственной власти.

Всѣ производительныя силы страны подчинились, такимъ образомъ, принудительной регламентаціи.

Торговля скована была государственными монополіями.

Потребленіе регламентировано строгою карточною системою.

Германскій законодатель явилъ миру дѣйствительно новую форму хозяйственной жизни, построенную на началахъ государственной регламентаціи и пробуждающую невольныя мечты о грядущей послѣ войны соціализаціи хозяйства.

Но, слѣдуетъ отмѣтить, какъ ни сильно и смѣло вмѣшательство нѣмецкой государственной власти въ хозяйственную жизнь страны, оно *не игнорировало ея общественныхъ силъ* и строило новую систему хозяйства на живомъ съ ними сотрудничествѣ. Всѣ монополіи въ Германіи и Австріи производились черезъ посредство объединенныхъ, правда, иногда принудительнымъ порядкомъ, торговыхъ организацій, синдицированныхъ обществъ съ ограниченною отвѣтственностью. Всѣ заготовки для казны производились при посредствѣ либо этихъ синдицированныхъ обществъ, либо мѣстныхъ самоуправленій, коммунъ, и успѣху германской централизаціи хозяйства содѣйствовали безспорно не только таланты ея администраціи, но и сила ея общественности, прекрасная статистика и практическое направленіе науки.

Германская организованность творила чудеса.

Англія. Опытъ Германіи и Австріи не соблазнилъ все же своимъ увлекательнымъ примѣромъ народы Англіи и Франціи. Полицейскій режимъ органически ненавистенъ родинѣ свободы-Англіи и матери европейской революціи—Франціи. Привыкшіе къ независимости граждане Англіи и Франціи предпочитали путь жертвъ, пути подчиненія и продовольственное законодательство этихъ двухъ странъ глубоко отличается отъ германскаго.

Принудительное раціонированіе, несмотря на обостреніе продовольственной нужды, несмотря на то, что и въ парламентѣ и въ печати не разъ раздавались голоса въ пользу скорѣйшаго проведенія этой мѣры, такъ и не было до послѣдняго времени введено въ Англіи, хотя и дѣлались всѣ необходимыя для этого приготовленія. Правда, въ 1917 г.

лордъ Дэвенпортъ объявилъ, что вслѣдствіе сложности механизма этой системы, приготовленія къ ней не могутъ быть закончены ранѣе половины іюля, но это, очевидно, была только отговорка и Лордъ Девенпортъ не скрывалъ, что мысль о введеніи въ свободной Англіи принудительнаго раціонированія такъ же противна ему, какъ и духу всей націи.

„Германія теперь основательно изучила вопросъ раціонированія, говоритъ Times, но, пока она его изучала, германскій народъ съѣлъ всѣ свои запасы".

Лордъ Девенпортъ направилъ всѣ свои старанія на то, чтобы добиться добровольнаго сокращенія потребленія и кампанія, предпринятая имъ для достиженія этой цѣли, до сихъ поръ велась съ неослабѣвающей энергіей. Самъ король принялъ въ ней большое участіе и обратился къ своимъ подданнымъ съ торжественнымъ воззваніемъ, призывая всѣхъ, имѣющихъ возможность покупать другіе продукты, кромѣ пшеничнаго хлѣба, сократить потребленіе его по крайней мѣръ на $^1/_4$ и совершенно отказаться отъ домашняго употребленія муки, а лошадямъ давать овесъ только въ случаяхъ, разрѣшенныхъ продовольственнымъ контролеромъ. Онъ самъ со своей семьей и всѣмъ домомъ обязался соблюдать такую экономію.

Однако, безъ ограничительныхъ постановленій и вмѣшательства государства въ торговлю и производство продуктовъ питанія не обошлось дѣло и въ Англіи, Но только ограниченія эти и вмѣшательство распространились главнымъ образомъ на крупную торговлю и промышленность.

Самыя важныя мѣры, принятыя министерствомъ продовольствія, заключаются въ постепенномъ распространеніи правительственнаго контроля надъ потребленіемъ хлѣбныхъ продуктовъ: 16 апрѣля 1917 года было издано постановленіе о реквизиціи государствомъ всего имѣющагося въ странѣ запаса ячменя, что, между прочимъ, отдало въ распоряженіе правительства 2 милліона четвертей ячменя, хранившихся въ пивоварняхъ. 20 апрѣля издано постановленіе объ ограниченіи потребленія пшеницы, ржи и риса, запрещающее употребленіе этихъ продуктовъ для другихъ цѣлей, кромѣ питанія людей. 23 апрѣля вышло запрещеніе (съ весьма незначительными ограниченіями) изготовленія пирожныхъ, пирожковъ и сдобныхъ булокъ. 30 апрѣля вошло въ силу постановленіе объ установленіи правительственнаго контроля надъ 261 самыхъ крупныхъ мельницъ, доставляющихъ странѣ около 80% всей

муки, и только мельницы, вырабатывающія меньше 5 мѣшковъ муки въ часъ, не были подчинены контролю. Уже до этого закупка и ввозъ всѣхъ хлѣбовъ извнѣ, благодаря реквизиціи коммерческихъ судовъ, перешли въ руки государства. Послѣднее постановленіе распространило контроль правительства и надъ зерномъ внутренняго производства и дало ему возможность регулировать снабженіе хлѣбомъ всей страны; въ то же время оно значительно сократило и упростило дѣло транспорта и распредѣленія зерна, которое теперь можетъ быть привезено изъ различныхъ портовъ прямо въ ближайшія мельницы, тогда какъ раньше мельники, закупая зерно, руководились соображеніями личной выгоды.

Для увеличенія производства сельскохозяйственныхъ продуктовъ, правительство неуклонно продолжаетъ проводить такія внутреннія мѣры, какъ будто на ввозъ извнѣ совершенно нельзя разсчитывать.

Хозяйственную программу Англійскаго Правительства ясно изложилъ Ллойдъ Джорджъ въ своей блестящей рѣчи въ ратушѣ по случаю торжества дарованія ему званія гражданина города Лондона

„Когда въ декабрѣ прошлаго года, говориль онъ, я принялъ на себя руководство кабинетомъ, производство пшеницы у насъ уже пало на 15% Подъ озимой пшеницей—самымъ важнымъ для насъ продуктомъ—было на 250.000 акровъ меньше, чѣмъ въ прошломъ году, такъ что мы начали съ дефицита. Но мы его уже наверстали. Не медля ни минуты, мы приступили къ работѣ. Мы обязали Ирландію, у которой достаточно рабочихъ рукъ, увеличить свою запашку по крайней мѣрѣ на 10% и она это сдѣлала. Мы изготовили, закупили за границей и использовали всѣ имѣвшіеся уже у насъ моторные плуги и взяли изъ арміи для запашки земли 40.000 обученныхъ шоферовъ, пахарей и земледѣльческихъ рабочихъ. Мы поощрили фермеровъ *не однимі лишь воззваніями и митингами*,—трудно было бы фермеровъ этимъ расшевелить,—*а прочной гарантіей въ томъ, что они не останутся въ убыткѣ*, если вспашутъ свою цѣлину, и гарантировали сельскохозяйственному рабочему минимальный заработокъ, обезпечивающій ему, по крайней мѣрѣ, насущный хлѣбъ. Въ результатѣ за эти три-четыре мѣсяца лихорадочной дѣятельности воздѣлано болѣе 1 милліона акровъ цѣлины, которые дадутъ намъ лишнихъ 2 милліона тоннъ пищевыхъ продуктовъ. На будущій 1918 г. мы прибавимъ къ площади посѣва еще 3.000.000 акровъ земли. Тогда мы можемъ быть спокойны, что, хотя бы мы не получили ни одной тонны ввоза извнѣ. мы не умремъ съ голода".

Этотъ краткій обзоръ продовольственныхъ мѣропріятій Англіи достаточно обрисовываетъ основную тенденцію Англійскаго законодательства использовать *прежде всего личную*

инициативу потребителя и хозяина и ограничить участіе государства по преимуществу контролемъ и общимъ руководствомъ.*)

Франція. Таково, въ общемъ, направленіе продовольственной политики и во Франціи. Принявъ всѣ доступныя ему мѣры содѣйствія сельскохозяйственной промышленности (главнымъ образомъ снабженіе рабочею силою) Французское Правительство считало одной изъ наиболѣе важныхъ мѣръ для поощренія засѣва полей—*повышеніе цѣнъ на пшеницу*. Эта мѣра представляетъ изъ себя ничто иное, какъ поощреніе самодѣятельности.

Правда, въ 1916 г. сельскохозяйственная комиссія Палаты Депутатовъ приняла законопроектъ Министра Земледѣлія Мелина о реквизиціи невоздѣланныхъ земель и передачѣ ихъ коммунальнымъ комитетамъ, вмѣстѣ съ инвентаремъ, но о послѣдующемъ одобреніи этого законопроекта Палатой Депутатовъ свѣдѣній не появилось.

Что касается потребленія, то здѣсь продовольственное законодательство Франціи обнаруживаетъ еще большую деликатность. Любопытна въ этомъ отношеніи судьба декрета о сокращеніи продажи мяса.

Декретомъ президента республики отъ 1/14 апрѣля 1917 г. на время съ 15 мая по 15 октября запрещена по четвергамъ и пятницамъ продажа мяса всякаго рода (говядины, телятины, баранины, козлятины, конины, свинины, колбасныхъ издѣлій, битой птицы, кроликовъ и дичи, во всякомъ видѣ: свѣжемъ, мороженомъ, соленомъ, консервированномъ), а равно потребленіе мясныхъ блюдъ во всѣхъ общественныхъ мѣстахъ, гостинницахъ, пансіонахъ, ресторанахъ, клубахъ, кафе и т. п.

Всѣ мясныя лавки и колбасныя, а равно мясные павильоны на рынкахъ и соотвѣтствующія отдѣленія магазиновъ, торгующихъ мясомъ и мясными консервами, должны быть въ эти дни закрыты.

Опубликованіе этого декрета вызвало обширную полемику въ печати относительно дѣйствительности этой мѣры и серіозное неудовольствіе со стороны заинтересованныхъ представителей торговли.

Послѣ переговоровъ съ членами парижскаго синдиката продовольствія, министръ продовольствія рѣшилъ, въ видѣ пробы, замѣнить режимъ, предусмотрѣнный для періода съ 12/25 апрѣля по 2/15 мая, т. е. запрещеніе продажи и пот-

*) Всѣ данныя о продовольственныхъ мѣропріятіяхъ Англіи и Франціи заимствованы ихъ обзоровъ, печатавшихся въ Извѣстіяхъ по продовольственному дѣлу (изд. Министерства Продовольствія, раньше Министерства Земледѣлія).

ребленія мяса въ теченіе одного дня въ недѣлю, запрещеніемъ продажи мяса послѣ 1 часа дня и потребленія его вечеромъ.

Такимъ образомъ во Франціи ограничительныя мѣры вызываютъ въ результатѣ настолько сильную реакцію не только со стороны торговцевъ но и со стороны широкихъ массъ потребителей, что Правительство вынуждается на уступки.

Продовольственныя мѣропріятія въ Россіи рѣзко пошли по Германскому курсу, но не сразу, а уже послѣ февральскаго переворота.

Въ основу продовольственной политики Временнаго Правительства былъ положенъ принципъ монополизаціи закупокъ, регламентаціи производства и нормировки потребленія. Въ этой политикѣ было много переоцѣнки и силъ Государства и силъ общественности. У перваго не хватало организаціи, у второго — дѣловыхъ качествъ.

Но Временное Правительство дѣйствовало подъ сильнымъ давленіемъ соціалистической интеллигенціи, которая въ „военномъ соціализмѣ" Германіи усматривала переходную ступень къ дальнѣйшимъ успѣхамъ соціализаціи народнаго хозяйства.

ГЛАВА II.

Продовольственныя мѣропріятія въ Россіи.

Краткая исторія продовольственныхъ мѣропріятій въ Россіи за время великой войны такова. Когда Германія объявила войну Россіи, совѣтъ министровъ (журналъ 1 августа 1914 г.) поручилъ министерству земледѣлія принять на себя заготовку продовольствія для арміи, привлечь къ этому дѣлу земства и озаботиться организаціей закупокъ и заготовокъ по преимуществу *„непосредственно отъ производителей"*.

Въ это время никто, кромѣ англичанъ, не предполагалъ, что война можетъ продолжиться больше, чѣмъ нѣсколько мѣсяцевъ. Правительство опасалось, что съ закрытіемъ сначала австро-германской границы, а впослѣдствіи, какъ это можно было сразу предвидѣть и турецкой (проливовъ), русскій хлѣбъ не найдетъ себѣ обезпеченнаго сбыта, и хотѣлъ предупредить скупку хлѣба спекулянтами по дешевымъ цѣнамъ. Министерство земледѣлія должно было кормить армію и ограждать интересы производителей. Если-бъ кто либо сталъ говорить тогда, въ началѣ войны, о возможности голода въ Россіи, о необходимости образованія запасовъ хлѣба, объ

осторожномъ и экономномъ его расходованіи, то такія рѣчи показались бы по меньшей мѣрѣ странными.

Несчастье Россіи въ томъ, что подобной предусмотрительности она не обнаружила и черезъ годъ.

А между тѣмъ война затягивалась.

Число рабочихъ рукъ сокращалось, призывъ ратниковъ, наборъ новобранцевъ производились одинъ за другимъ. Изъ 18 милліоновъ взрослыхъ работниковъ, деревня отдала на фронтъ почти половину.

Вывозъ хлѣба за границу производился до войны за счетъ недоѣданія. Если-бъ русское крестьянство питалось болѣе удовлетворительно, оно съѣдало бы весь урожай цѣликомъ. Тѣ 700—800 милл. пудовъ русскаго хлѣба, которые съѣдались до войны иностранцами, остались въ странѣ, но главные ѣдоки очутились на фронтѣ, стали лучше питаться и ожидавшійся избытокъ хлѣба растаялъ. Армія все росла и потребности ея увеличивались, а между тѣмъ производительность сельскаго хозяйства должна была неизбѣжно сократиться.

Въ Германіи, какъ странѣ по преимуществу промышленной, война сразу обострила продовольственный вопросъ и вызвала необходимость сокращенія промышленности, издѣлія которой раньше вывозились за границу. Россія, наоборотъ, стала испытывать прежде всего недостатокъ промышленныхъ издѣлій, а затѣмъ уже недостатокъ продовольствія. Закрытіе австро-германской границы повлекло за собой, между прочимъ, уменьшеніе числа сельскохозяйственныхъ орудій, количества удобреній, запасовъ сноповязальнаго шпагата. Сельское хозяйство, помимо недостатка рабочихъ рукъ, стало испытывать и другія затрудненія.

Крупные выпуски бумажныхъ денегъ постепенно обезцѣнивали рубль. Деревня и рабочіе, не имѣя конкуренціи, стали повышать свои требованія. Оплата труда увеличилась, увеличился притокъ денегъ въ деревню, увеличился спросъ — стала развиваться дороговизна.

Весной 1915 г. обнаружилась наша военная неподготовленность. Правительство вынуждено было обратиться къ сотрудничеству общественныхъ силъ. Образовались военно-промышленные комитеты и особыя совѣщанія по оборонѣ, перевозкамъ, топливу и продовольствію.

Особыя совѣщанія, наполненныя чиновниками и представителями имущихъ классовъ и подчиненныя вліянію министровъ, оставили по себѣ дурную память. Особое совѣщаніе

по продовольствію въ этомъ отношеніи особенно погрѣшно; оно не проявило ни дальновидности, ни стойкости и шло позади жизни, а не впереди ея.

Въ 1915 г. цѣны на сельско - хозяйственные продукты уже значительно возросли и власть озабочена была не столько охраненіемъ интересовъ производителей, сколько интересами казны. Опасаясь безграничнаго роста цѣнъ, особое совѣщаніе пошло по пути назначенія *твердыхъ* цѣнъ. Но твердыя цѣны устанавливались только для закупокъ казны, частныя сдѣлки совершались по вольнымъ цѣнамъ и такимъ образомъ производители, потерявъ на одной сдѣлкѣ, могли наверстать на другой. Но, въ 1915 г. запасы хлѣба представлялись еще достаточными (обострялся временами лишь вопросъ съ овсомъ) и, такъ какъ продолжительная затяжка войны все еще казалась невозможной, то особое совѣщаніе и не думало о томъ, какъ обезпечить производительность сельскаго хозяйства, какъ ограничить потребленіе, накопить запасы.

Главное вниманіе высшаго продовольственнаго учрежденія привлекли другіе вопросы: сахарный и мясной. Первый вопросъ былъ разрѣшенъ по германскому методу. Все производство сахара было принято на учетъ, (постановленіе 20 января 1916 г. № 16 объ учрежденіи центральнаго сахарнаго бюро въ Кіевѣ), распредѣленіе сахара стало производиться по толково составленному плану, въ городахъ вводилась карточная система и, если бы не наша россійская нелѣпость, непривычка и даже отвращеніе къ порядку, то снабженіе сахаромъ происходило бы вполнѣ удовлетворительно. Но, нельзя все же отрицать, что интересы города были обезпечены лучше, чѣмъ интересы деревни, и крестьяне не получали по большей части и того незначительнаго количества сахара ($^5/_6$ ф. на душу), которые причитались имъ по разверсткѣ.

Гораздо хуже поставлено было дѣло съ мясомъ. Съ одной стороны необходимо было устранить недостатокъ мясного довольствія на фронтѣ, съ другой— обезпечить интересы нашего скотоводства, потерпѣвшаго значительный ущербъ отъ непомѣрнаго убоя. Особое совѣщаніе придумало двѣ мѣры: обязательную разверстку, которая была проведена наспѣхъ, съ большими несправедливостями и ошибками, и сокращеніе потребленія мяса, посредствомъ мясопустныхъ дней (законъ 30 іюня 1916 г.), что также оказалось непродуманнымъ, а порою и вовсе невыполнимымъ.

Настала осень 1916 г. Прошло два года войны, народное хозяйство почувствовало глубокія потрясенія. Демократическая часть особаго совѣщанія по продовольствію, главнымъ образомъ представитель союза городовъ, статистикъ В. Г. Громанъ, и поддерживающій его представитель земствъ — проф. П. Б. Струве, требовали серіознаго вмѣшательства государства въ народно-хозяйственную жизнь. Выставлялось требованіе нормировки цѣнъ на всѣ предметы первой необходимости, введенія карточной системы, организаціи продовольственныхъ комитетовъ. Но особое совѣщаніе въ цѣломъ не понимало серьезности положенія и не желало идти по пути ограниченій производителей и потребителей. Все вниманіе сосредоточилось на цѣнахъ. Твердыя цѣны рѣшено было распространить *на всѣ сдѣлки*, сдѣлать ихъ обязательными не только при продажѣ хлѣба казнѣ. Это былъ рѣшительный, но совершенно неосуществимый шагъ. Нельзя было налагать такое ограниченіе только на сельскаго хозяина, оставляя свободной промышленность. Споръ о пятакѣ, о размѣрѣ твердыхъ цѣнъ, который разгорѣлся тогда въ особомъ совѣщаніи, и занялъ общественное вниманіе, былъ сущимъ пустякомъ, въ сравненіи съ той ошибкой, которую допустилъ старый режимъ, отказавшись отъ послѣдовательной и всесторонней нормировки народнаго хозяйства, при помощи общественныхъ силъ, какъ это предлагалось всероссійскимъ союзомъ городовъ и земствъ. Обо всѣхъ этихъ ошибкахъ подробно говоритъ Н. Ясный въ своей интересной книгѣ «Опытъ государственной регламентаціи торговли хлѣбомъ».

Пока происходилъ споръ о цѣнѣ, хлѣбъ исчезъ съ рынка. Гр. Бобринской покинулъ министерскій постъ и мѣсто его занялъ смѣлый и энергичный Л. А. Риттихъ. Онъ сдѣлалъ еще одинъ шагъ къ монополіи, ввелъ обязательную разверстку— хлѣбную повинность; въ то же время, хотя и замаскировано, но слишкомъ прозрачно увеличилъ твердыя цѣны на хлѣбъ, принявъ на счетъ казны оплату провоза. Развращенное подачками и колебаніями цѣнъ населеніе неохотно отзывалось на новыя требованія власти и наканунѣ февральскихъ дней половина городовъ Россіи испытывала хлѣбный голодъ. Не доставало хлѣба и на фронтѣ.

Революція измѣнила политическія условія. А. И. Шингаревъ не побоялся того, что казалось немыслимымъ Бобринскому и Риттиху: онъ ввелъ монополію, контроль надъ мукомольемъ и перевозками, карточки на хлѣбъ, запрещеніе вы-

печки кондитерскихъ издѣлій. Но въ то же время онъ повысилъ въ $1^1/_2$ раза твердыя цѣны и очень можетъ быть, что именно это повышеніе вызвало усиленный подвозъ хлѣба въ медовые мѣсяцы свободы.

Монополія на хлѣбъ осталась, однако, одинокой, одновременно съ ней не была монополизирована промышленность: цѣны продолжали расти. Монополія торговли кожей, передача государству $75^0/_0$ тканей вводились разрозненно. Въ то же время стало происходить рѣзкое уменьшеніе производительности. Рабочее движеніе вылилось въ безотрадныя формы—несвоевременно высокихъ и безудержныхъ требованій. Всѣ наболѣвшія раны вскрылись сразу и разлагающій гной пропиталъ насквозь хозяйственный организмъ страны.

Временное правительство обнаружило много нерѣшительности, колебаній, даже несогласованности дѣйствій. Но передъ нимъ стояли слишкомъ тяжелыя задачи и если бы даже монопольную торговлю продуктами промышленности оказалось возможнымъ провести, если бы сразу былъ созданъ высшій органъ—совѣтъ народнаго хозяйства, для согласованія всей экономической и финансовой политики, если бы даже въ составѣ Временнаго Правительства не было интригъ, а кругомъ него—атмосферы недовѣрія и возбужденія, то и тогда разруха нашего народнаго хозяйства едва ли могла бы быть устранена.

Предотвращать ее надо было раньше.

Осенью 1917 г. продовольственный крахъ сталъ несомнѣненъ. Нервное возбужденіе А. Ф. Керенскаго привело къ неразумному удвоенію твердыхъ цѣнъ на хлѣбъ. Этой мѣрой онъ отдалилъ на мѣсяцъ голодъ и приблизилъ финансовый крахъ.

Октябрьская революція прошла, поэтому, почти такъ же легко, какъ и февральская. Она еще болѣе усилила разруху и транспорта и снабженія, и уже въ декабрѣ раздались смѣлые голоса въ пользу возстановленія свободной торговли („Русскія Вѣдомости" отъ 30 дек. 1917 г.). *Если нѣтъ твердой и общепризнанной власти, не можетъ быть монополіи.*

Нельзя, однако, забыть, что и нормальныя условія жизни еще не возстановлены и если измѣненія и законы военнаго времени не были произвольны, то ихъ неожиданная отмѣна едвали будетъ отвѣчать потребностямъ хозяйственной жизни.

Правильнѣе пересмотрѣть законодательныя новеллы военнаго времени по ихъ составнымъ элементамъ.

ГЛАВА III.

Твердыя цѣны и реквизиціи.

Твердыя цѣны Государственная регламентація должня была прежде всего воспрепятствовать чрезмѣрному повышенію цѣнъ и накопленію продуктовъ въ рукахъ спекулянтовъ. Для этого установлены были твердыя цѣны. „Твердыя цѣны" имѣютъ двоякое значеніе; 1) онѣ являются предѣльными—продажа по высшимъ цѣнамъ недопустима и 2) онѣ служатъ исходнымъ основаніемъ для оцѣнки при реквизиціи. Вторая функція ихъ практически болѣе важная и потому *твердыя цѣны стали также называться „реквизиціонными"*. Установленіе твердыхъ цѣнъ создавало естественное стремленіе къ обходу ихъ и со стороны производителей и со стороны торговцевъ.

Никакіе законы и постановленія не могутъ устранить дѣйствія экономическихъ факторовъ. спроса и предложенія, а соотношеніе послѣднихъ во время войны благопріятствуетъ непрерывному повышенію цѣнъ. Реквизиціи стали однимъ изъ самыхъ сильныхъ орудій власти, съ помощью которыхъ она могла бороться съ повышательными тенденціями рынка.

Какъ же долженъ отнестись юристъ къ этимъ нововведеніямъ?.

Казалось бы установленіе твердыхъ цѣнъ заслуживаетъ одобренія. Онѣ препятствуютъ эксплоатаціи потребителя (на основѣ твердыхъ цѣнъ устанавливаются оптовыя и розничныя таксы), онѣ спасаютъ финансы казны (по твердымъ цѣнамъ закупаются продукты для арміи), онѣ удерживаютъ общій уровень цѣнъ на опредѣленной высотѣ и, наконецъ, гарантируютъ самихъ владѣльцевъ продукта отъ произвола при оцѣнкѣ реквизируемыхъ у него запасовъ. Разумность твердыхъ цѣнъ не подлежитъ, такимъ образомъ, сомнѣнію.

Нужны и реквизиціи, безъ нихъ твердыя цѣны были бы пустымъ звукомъ, не имѣли бы реальнаго значенія, такъ какъ никакая уголовная санкція—даже разстрѣлы, какъ показывалъ опытъ большевизма, не можетъ устранить соблазна хорошей и вѣрной наживы. Торговля переносится изъ лавокъ на открытое мѣсто, спекуляція демократизируется, происходитъ подъ

полой, превращается въ мародерство, но обходъ цѣнъ, нажива все же торжествуютъ побѣду надъ закономъ.

Такимъ образомъ, неизбѣжнымъ спутникомъ твердыхъ цѣнъ и необходимымъ дополненіемъ ихъ служитъ реквизиція.

Но принципіальное согласіе и даже одобреніе указанныхъ мѣръ не освобождаетъ отъ обязанности освѣтить тѣ отрицательныя послѣдствія, которыя могутъ имѣть неправильное или неумѣренное ихъ примѣненіе.

Извѣстно, какая жестокая и страстная борьба разгорѣлась вокругъ твердыхъ цѣнъ осенью 1916 г., когда Министръ Земледѣлія гр. Бобринской, радѣтель интересовъ производителей, велъ политику повышенія твердыхъ цѣнъ, а энергичный и рьяный представитель интересовъ потребителей, В. Г. Громанъ, отстаивалъ болѣе низкія цѣны. Дальнѣйшее показало, что цѣны на хлѣбъ быстро отстали отъ общаго роста цѣнъ на предметы первой необходимости и никакія постановленія и реквизиціи не могли удержать стремительнаго повышенія цѣнъ на хлѣбъ.

Какъ уже указывалось, преемникъ гр. Бобринскаго, А. А. Риттихъ, сталъ рѣшительно на путь повышенія цѣнъ, но прибѣгнулъ для этого къ очень неудачному пріему.

Онъ ввелъ такой порядокъ, при которомъ цѣны, учитывавшія расходы по доставкѣ къ станціямъ и пристанямъ, стали уплачиваться при доставкѣ въ ссыпные пункты, гораздо болѣе близкія къ мѣсту поставки. При этомъ мѣста ссыпки не были фиксированы сразу и такимъ образомъ создались произволъ и вакханалія цѣнъ. Послѣ февральскаго переворота цѣны на хлѣбъ были повышены примѣрно, на 50-60%. Однако и здѣсь была допущена ошибка. Новыя цѣны были установлены сразу на урожай 1916 и 1917 г.г. Это привело къ тому, что въ августѣ на протяженіи какихъ нибудь двухъ недѣль послѣдовало два противорѣчивыхъ акта: одинъ—объявленіе 7 августа о непоколебимости цѣнъ, установленныхъ въ мартѣ, другой—Постановленіе Временнаго Правительства отъ 27 августа 1917 г. (Собр. Узак. № 213 ст. 1393) повысившее „непоколебимыя и неизмѣнныя" цѣны сразу вдвое. Цѣны были повышены огульно, безъ разумнаго согласованія по районамъ и безъ достаточнаго основанія для такого крупнаго увеличенія. Создался новый бѣшеный скачокъ цѣнъ и новое пониженіе реальной стоимости рубля.

Эта краткая, но поучительная исторія твердыхъ цѣнъ на хлѣбъ свидѣтельствуетъ, какъ много опасностей таятъ въ себѣ мѣропріятія, идущія наперекоръ экономическимъ законамъ. Твердыя цѣны должны быть направлены противъ спекуляціи, но не противъ производителей. При установленіи твердыхъ цѣнъ необходимо учитывать, насколько онѣ обезпечатъ производителя *на будущее время*, а не то, насколько онѣ оправдываютъ его расходы въ прошломъ. *Продажа совершается не для того, чтобы покрыть уже совершенные расходы, а для того, чтобы жить и вести сельское хозяйство въ будущемъ.* Вотъ почему, практичные англичане установили не максимальныя твердыя цѣны, а минимальныя, гарантирующія производителямъ выгодный минимумъ и допускающія повышеніе, въ связи съ общимъ повышеніемъ цѣнъ.

Основной порокъ нашего продовольственнаго законодательства въ области регламентаціи цѣнъ—его слишкомъ сильное тяготѣніе къ настоящему и безпечное отношеніе къ будущему. Этотъ порокъ усиливается тѣмъ, что регламентація цѣнъ происходила у насъ безсистемно и однобоко: продовольственное дѣло разсматривалось, какъ самодавлѣющее, безъ должной связи съ прочими отраслями хозяйства и „твердыя" цѣны на хлѣбъ, не находившія опоры въ цѣнахъ на предметы первой необходимости, *быстро утрачивали свою твердость*.

Таксы. Въ то время, какъ твердая цѣна отражается прежде всего на производителѣ, либо отбивая у него охоту производить, либо, наоборотъ, поощряя его хозяйственную энергію, *такса* направлена противъ торговца. Здѣсь можно, поэтому, оставаться въ предѣлахъ ближайшей дѣйствительности, не заглядывая далеко въ будущее.

Но такса, непосредственнымъ результатомъ которой должно служить огражденіе интересовъ потребителя отъ хищническихъ инстинктовъ торговца, можетъ оказать потребителю медвѣжью услугу. Такъ, напримѣръ, Петроградъ весной и лѣтомъ 1917 г. испытывалъ въ полной мѣрѣ губительныя послѣдствія слишкомъ настойчивой и боевой таксировки. Продовольственный комитетъ какъ будто намѣренно изгонялъ съ рынка продукты, устанавливая такія низкія таксы, что провозъ продуктовъ становился невыгоднымъ. Хотя борьба съ чрезмѣрной наживой и представляется сама по себѣ почтенной и достойной передовыхъ людей задачей, но если послѣдствіемъ этой борьбы явится обреченіе населенія на голодовку—то эта борьба едвали заслуживаетъ слишкомъ горячаго одобренія.

Реквизиціи Точно такіе же результаты можетъ вызвать и неумѣренное примѣненіе реквизицій. Стремленіе къ наживѣ побуждаетъ торговца всѣми правдами и неправдами раздобыть продуктъ, въ которомъ ощущается недостатокъ. Но если привозимые грузы систематически реквизируются, то охотниковъ привозить будетъ все меньше и меньше. Полезно ли это съ точки зрѣнія мѣстныхъ интересовъ. Преобладаніе государственной точки зрѣнія надъ мѣстной не всегда хорошо, такъ какъ часто слишкомъ теоретично. Такъ, напр., нарушеніе интересовъ крупныхъ городскихъ центровъ и особенно стое лицъ вызываетъ броженіе, которое можетъ, въ свою очередь вызвать замѣшательство во всей странѣ. Этого достаточно, чтобъ согласиться съ необходимостью приносить иногда чистоту теоретическихъ принциповъ въ жертву практичности политики.

Реквизиціи безусловно цѣлесообразны, когда онѣ направлены противъ спекулянтовъ, скрывающихъ запасы для повышенія цѣнъ и когда имъ подвергаются торговцы, чрезмѣрно повышающіе цѣны.

Съ большею осторожностью слѣдуетъ относиться къреквизиціямъ, когда онѣ являются карой за нежеланіе отчуждать продукты по твердымъ цѣнамъ. Въ этомъ послѣднемъ случаѣ если твердыя цѣны оказались невыгодными, реквизиція можетъ принять массовый, повальный характеръ (по терминологіи закона это „общая“ реквизиція ср. п. 7 ст. 13 Врем. Полож. 25 марта 1917 г. о мѣстныхъ продов. органахъ, Собр. Узак. ст. 487).

Повальная реквизиція, такъ же, какъ поголовный арестъ или массовый разстрѣлъ, можетъ привести къ упорному сопротивленію и непримиримому озлобленію, а потому, подобно наиболѣе страшнымъ уголовнымъ карамъ, она хороша только въ томъ случаѣ, если дѣйствуетъ предупредительно, т. е., существуя лишь въ качествѣ угрозы, а не для дѣйствительнаго примѣненія въ качествѣ радикальнаго лѣкарства.

Наконецъ, безусловно вредна реквизиція въ томъ случаѣ, если продовольственные органы не могутъ своими силами удовлетворить потребности населенія, не налаживаютъ ввоза и если частная, хотя бы и не вполнѣ легальная иниціатива, является существеннымъ рессурсомъ для устраненія голода.

Разрѣшительная система перевозокъ. Изъ всѣхъ средствъ, которыя служатъ упорядоченью распредѣленія предметовъ продовольствія, наименѣе грозны *плановыя перевозки*

и вообще контроль надъ перевозками. Но и здѣсь слѣдуетъ соблюдать большую осторожность и умѣренность. 7-го іюля 1917 г Министромъ Продовольствія былъ изданъ приказъ № 8 „Объ условіяхъ перевозки мѣшковъ". Этимъ приказомъ всѣмъ частнымъ лицамъ и учрежденіямъ воспрещена была перевозка мѣшковъ иначе какъ съ разрѣшенія Министра Продовольствія, Губернскихъ (областныхъ) Продовольственныхъ Управъ или лицъ ими на то уполномоченныхъ. Ограниченія, установленныя этимъ приказомъ, перешли мѣру. По смыслу приказа, даже казенныя учрежденія, не говоря уже о частныхъ предпріятіяхъ, должны были утратить право перевозки закупленныхъ ими мѣшковъ иначе какъ съ разрѣшенія продовольственныхъ органовъ. Изъ текста приказа видно, что разрѣшеніе на перевозку не предполагалось предоставлять по каждому требованію.

Въ вводной части приказа говорится, что онъ издается „въ качествѣ мѣры, способствующей учету и скупкѣ мѣшковъ". Такимъ образомъ вмѣсто разрѣшенія, владѣлецъ мѣшковъ могъ бы получить предложеніе продать ихъ. Приказъ № 8 таилъ въ себѣ, такимъ образомъ, основанія для серіознаго вмѣшательства въ хозяйственную жизнь, при чемъ не давалъ никакихъ гарантій для устраненія произвола. Продовольственные органы, признавъ, что владѣлецъ отправляемыхъ мѣшковъ нуждается въ нихъ меньше, чѣмъ какое либо учрежденіе или предпріятіе, находящееся подъ особымъ покровительствомъ продовольственнаго комитета, могли отказать въ разрѣшеніи на перевозку и вынудить уступку мѣшковъ. Если даже признать, что интересы продовольственнаго дѣла преобладаютъ надъ прочими и что широкія полномочія продовольственныхъ органовъ въ отношеніи мѣшковъ оправдываются настоятельной необходимостью, то и тогда приказъ № 8 долженъ встрѣтить осужденіе въ виду его лаконичности, не соотвѣтствующей важности акта. Подъ видомъ приказа „объ условіяхъ перевозки мѣшковъ" нельзя издавать акта, фактически монополизирующаго скупку мѣшковъ.

Приказъ № 8 не распубликованъ въ собраніи узаконеній и потому, въ соотвѣтствіи съ Постановленіемъ Времен. Прав. отъ 10 авг. 1917 г. (Собр. Уз. № 201 ст. 1250), долженъ считаться не вступившимъ въ силу. Быть можетъ, приказъ этотъ не былъ распубликованъ по формальнымъ соображеніямъ: подобный актъ могъ быть изданъ только въ законодательномъ

порядкѣ, но и по существу онъ долженъ былъ быть пріостановленъ для болѣе обстоятельной разработки, гарантирующей отъ произвола.

Запреты вывоза и ввоза. Даже скромный самъ по себѣ контроль надъ перевозками можетъ такимъ образомъ пріобрѣсти опасный характеръ. Съ тѣмъ большею осторожностью слѣдуетъ прибѣгать къ *запретамъ вывоза и ввоза*. Эти запреты приносятъ больше вреда, чѣмъ пользы, если они не подчинены общему плану. Децентрализація въ этомъ дѣлѣ равносильна возстановленію удѣльнаго періода. Сосѣднія губерніи ведутъ своего рода таможенную войну, вынуждая другъ друга на уступки и создавая почву для злоупотребленій со стороны частныхъ лицъ. Запреты вывоза изъ отдѣльныхъ городовъ лишали, нерѣдко, продовольствія учителей пригородовъ и уѣздовъ, а запреты ввоза, сопровождаемые реквизиціями, создавали искусственное и ненужное препятствіе для притока продуктовъ изъ районовъ производства.

Нельзя, поэтому, не привѣтствовать тенденцію нашего продовольственнаго законодательства подчинить запреты вывоза одной центральной власти (ср. п 9 ст. 10 Полож. объ Особ. Сов. по продовольствіи Собр. Узак. 1915 г. ст. 1760 и Постан. Врем. Прав. отч. 21 авг. 1917 г. Собр. Узак. ст. 1454). Остается только пожалѣть, что эта разумная тенденція не всегда выдерживала борьбу съ ярко противоположной ей дѣйствительностью. Свободные русскіе граждане подвергались отвратительнымъ обыскамъ при выѣздѣ и въѣздѣ, на станціяхъ желѣзныхъ дорогъ, только потому, что они заподозрѣвались въ вывозѣ какихъ либо продуктовъ продовольствія изъ районовъ производства или привозѣ ихъ въ районъ потребленія. Нужно ли говорить, что результатомъ этихъ обысковъ, совершенно несущественныхъ съ точки зрѣнія строго равномѣрнаго распредѣленія продуктовъ, было справедливое негодованіе и даже возмущеніе пассажировъ, изъ которыхъ подавляющее большинство не преслѣдуетъ никакихъ спекулятивныхъ замысловъ и если и перевозитъ дѣйствительно съѣстные припасы, то единственно для пополненія рессурсовъ семьи или родныхъ, что въ интересахъ голодающихъ районовъ должно вызвать лишь одобреніе. Уменьшеніе числа голодныхъ — цѣль продовольственныхъ органовъ губерній потребленія и если частная иниціатива ничего противообщественнаго и тѣмъ болѣе преступнаго въ себѣ не заключающая, только содѣйству-

етъ достиженію этой цѣли, то убивать такую инициативу экономически нецѣлесообрано, а при такой дорогой цѣнѣ какъ нарушеніе принципа неприкосновенности личности (всякій обыскъ нарушаетъ этотъ принципъ) и вовсе недопустимо.

Такъ отнесся къ этимъ обыскамъ и Министръ Продовольствія. Въ упомянутомъ уже постановленіи Временнаго Правительства 21 августа, относящемся къ запретамъ вывоза, а затѣмъ въ Правилахъ объ осмотрѣ пассажирскаго багажа, утвержденныхъ 5 октября (собр. узак. ст. 1907), запрещается производить осмотръ пассажирскаго багажа иначе, какъ при наличности серіозныхъ основаній предполагать въ пассажирахъ лицъ, *занимающихся спекулятивною торговлей съѣстными припасами.*

Періодъ большевизма. Послѣ октябрьскаго переворота всѣ эти разумныя ограниченія снова отпали. *Реквизиціи* пріобрѣли безпорядочный характеръ и *обратились въ конфискацію* (безвозмездное отчужденіе въ пользу совѣтской республики) въ то время, какъ реквизиція предполагаетъ вознагражденіе собственника.

Твердыя цѣны, таксы, плановыя перевозки — все это смѣшалось въ общемъ хаосѣ и покрылось безграничной и неумѣренной конфискаціей. Но *формально* все осталось по прежнему, неоднократно совѣтская власть подчеркивала незыблемость установленныхъ Временнымъ Правительствомъ продовольственныхъ порядковъ и твердыя цѣны, таксы, реквизиціи продолжали, какъ будто, существовать.

Но въ то время, какъ въ Сибири хлѣбъ предлагается къ продажѣ, порою даже по цѣнамъ ниже твердыхъ, въ Европейской Россіи опредѣленно установились бѣшеныя цѣны голоднаго времени и только хлѣбъ, привозимый съ окраинъ, распредѣляется въ двухъ-трехъ городахъ въ миніатюрныхъ дозахъ (отъ $^1/_8$ до $^1/_2$ ф. на человѣка) по доступнымъ таксамъ. Паденіе цѣнности рубля, непрестанное увеличеніе дороговизны, отражающееся на товарныхъ цѣнахъ наконецъ, разстройство снабженія деревни предметами первой необходимости — все это вліяетъ на поставку хлѣба и установленіе при такихъ условіяхъ твердыхъ цѣнъ представляется очень рискованнымъ. *Во всякомъ случаѣ установленіе этихъ цѣнъ должно быть передано* областнымъ учрежденіямъ. Временное Правительство допустило непростительную ошибку, когда оно 27 августа 1917 г. повысило твердыя цѣны вдвое, не спросивши

мѣстные комитеты; если бы оно передало вопросъ о повышеніи цѣнъ на мѣста, то увеличеніе было бы принято во первыхъ не повсемѣстно, а во-вторыхъ въ меньшемъ размѣрѣ. Нынѣ передача вопроса о твердыхъ цѣнахъ на усмотрѣніе мѣстныхъ продовольственныхъ органовъ поведетъ къ придаванію имъ большей гибкости. Цѣны на хлѣбъ, какъ продуктъ массового потребленія, всегда диктовались рынкомъ и носили характеръ извнѣ приходящихъ. Уничтоженіе системы твердыхъ цѣнъ не приведетъ къ вакханаліи, если одновременно будетъ сохранена закупочная организація, представляющая одновременно интересы и производителей и потребителей. Она будетъ оказывать давленіе на цѣны. При посредствѣ конкуренціи съ частной торговлей въ районахъ потребленія и при посредствѣ снабженія товарами поставщиковъ въ районахъ заготовокъ не трудно оказать умѣряющее вліяніе на ростъ хлѣбныхъ цѣнъ. Нельзя не напомнить, что еще задолго до войны, 22 іюля 1911 г. были изданы правила, согласно которымъ *къ дѣлу закупокъ продовольствія для армій привлекались земства и уже въ то время для устраненія злоупотребленій организовались мѣстные комитеты, устанавливавшіе на предметы продовольствія „предѣльныя" цѣны.* Къ этой системѣ предѣльныхъ цѣнъ и слѣдуетъ повидимому, возвратиться.

ГЛАВА IV.

Монополіи

Съ начала XX вѣка идея государственныхъ монополій, одно время совершенно подавленная свободной конкуренціей, возродилась: Борьба съ отрицательными явленіями капитализма, стремленіе оградить интересы массъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и потребность въ новыхъ источникахъ дохода подняли престижъ государственныхъ и муниципальныхъ монополій, Во время войны, когда казна стала самымъ крупнымъ скупщикомъ, торговыя монополіи оказались и легко осуществимыми и естественными. Послѣ установленія твердыхъ цѣнъ на хлѣбъ *для всѣхъ сдѣлокъ* оставался лишь шагъ до монополизаціи всей хлѣбной торговли и наше продовольственное законодательство этотъ шагъ сдѣлало.

Монополія на хлѣбъ и на сахаръ. Согласно постановленію Временнаго Правительства 25 марта 1917 г. (Собр. Узак. ст. 487):

„Весь урожай 1916-17 г.г., за вычетомъ запаса, необходимаго для продовольствія и хозяйственныхъ нуждъ владѣльца, поступаетъ, со времени взятія хлѣба на учетъ, въ распоряженіе государства и можетъ быть отчуждаемъ лишь при посредствѣ государственныхъ продовольственныхъ органовъ".

„Всякій владѣлецъ хлѣба, не исключая и потребителя, обязанъ по первому требованію мѣстнаго продовольственнаго органа объявить: а) количество и мѣсто храненія имѣющихся у него запасовъ хлѣба, б) число лицъ, подлежащихъ прокормленію за счетъ его хозяйства, и в) количество имѣющагося въ его хозяйствѣ скота, а также десятинъ посѣва. Сроки подачи такихъ заявленій устанавливаются мѣстнымъ продовольственнымъ комитетомъ".

Другая монополія, которую осуществило государство за время войны въ продовольственной области, монополія на сахаръ — введена постановленіемъ 14 сентября 1917 г. (Собр. Узак. № 242 ст. 1695).

Выпускъ сахара изъ заводовъ и таможенъ производится не иначе, какъ по требованіямъ тѣхъ казенныхъ учрежденій (Главное Управленіе неокладныхъ сборовъ и акцизныя управленія), на которыя возложено завѣдываніе казенною сахарною операціею.

Продажа сахара на потребленіе внутри государства, а равно *ввозъ* сахара изъ за границы и *вывозъ* его заграницу, составляютъ исключительное право казны (ст. 1).

Юридическое значеніе монополіи. Какъ постановленіе 25 марта о передачѣ хлѣба въ распоряженіе государства, такъ и постановленіе 14 сентября о введеніи казенной монополіи на сахаръ, не даютъ основаній къ утвержденію, что „весь хлѣбъ составляетъ собственность государства" или что „весь сахаръ собственность государства". Эти ходячія формулы неправильны.

Слѣдуетъ обратить вниманіе на то, что рискъ гибели вещи лежитъ на собственникѣ и если бы только что приведенныя формулы были правильны, то государство должно было бы принимать на свой страхъ всякую гибель и порчу хлѣба и сахара, происшедшія безъ вины владѣльцевъ.

Между тѣмъ въ ст. 18 Постановленія 25 марта прямо говорится, что „до сдачи хлѣба владѣлецъ обязанъ хранить его за свой рискъ и страхъ".

А въ Постановленіи 14 сентября указывается, что „въ случаѣ гибели, безъ вины заводчика, учтеннаго сахара до сдачи его въ казну, Министру Финансовъ предоставляется исключать погибшій сахарь со счетовъ завода безъ взысканія начисленнаго на сахаръ акциза".

Такимъ образомъ, поступленіе хлѣба или сахара, со времени учета ихъ (ст. I Пост. 25 марта и ст. 6 Пост. 14 сент.) въ распоряженіе государства не означаетъ перехода собственности на хлѣбъ и сахаръ, къ государству.

Хлѣбъ продолжаетъ храниться на „рискъ и страхъ" владѣльца до тѣхъ поръ, пока онъ непріобрѣтенъ государствомъ.

Точно такъ же и сахаръ, „до сдачи его въ казну", т. е. до формальнаго пріобрѣтенія послѣднею, остается собственностью заводчиковъ и Министръ Финансовъ нынѣ комиссаръ не только не обязанъ производить расчетъ за учтенный, но погибшій до сдачи казнѣ сахаръ, но даже *не обязанъ* освобождать заводъ отъ уплаты акциза за погибшій сахаръ.

Но, если хлѣбъ и сахаръ становятся собственностью государства лишь съ момента пріобрѣтенія ихъ казною, то оборотоспособность ихъ ограничивается независимо отъ этого момента.

Ограниченія оборотоспособности. Уже со времени учета, хлѣбъ можетъ быть отчуждаемъ только при посредствѣ государственныхъ продовольственныхъ органовъ (ст. I).

Залогъ хлѣба воспрещается (ст. 20).

Перевозки хлѣба по желѣзной дорогѣ и водѣ могутъ быть совершаемы только подъ контролемъ продовольственныхъ органовъ и исключительно въ адресъ соотвѣтствующихъ, по мѣсту назначенія груза продовольственныхъ управъ или уполномоченныхъ Министерства Продовольствія, а также интендантскихъ учрежденій. (Приказъ Министра Продов. 25 іюля № $^{8}/_{20}$—Собр. Узак. № 210 ст. 1353).

Спрашивается теперь: въ какой же степени допустима частная торговля хлѣбомъ?.

Она допустима, прежде всего, до взятія хлѣба на учетъ. Въ циркулярѣ Министра Земледѣлія отъ 8 апрѣля 1917 г за № 3597 опредѣленно говорится. „до момента взятія на учетъ мѣстными продовольственными органами, хлѣбъ подлежитъ обращенію въ прежнемъ порядкѣ".

Во—вторыхъ, все, что освобождается отъ отчужденія въ пользу государства (ст. 3 и 4 Постан. 25 марта), остается въ свободномъ распоряженіи владѣльца, какъ расчитанное на его

личныя надобности, и надобности его хозяйства, составляетъ, поэтому, его неотъемлемую собственность и можетъ быть продаваемо имъ другимъ лицамъ.

Наконецъ потребители, получившіе хлѣбъ по потребительской нормѣ, также вправѣ отчуждать свою долю.

Изъ этихъ трехъ отступленій наиболѣе важны первыя два, которыя пробиваютъ въ хлѣбной монополіи солидную брешь.

Сахарная монополія проводится гораздо послѣдовательнѣе. Достаточно указать, что органы казеннаго управленія (акцизный надзоръ) имѣютъ возможность слѣдить за производствомъ сахара и что, благодаря этому, *весь* сахарный песокъ поступаетъ въ распоряженіе Министерства Финансовъ. Пріобрѣтая весь сахарный песокъ. Министерство Финансовъ опредѣляетъ, какое количество изъ него подлежитъ рафинированію и организуетъ продажу сахара.

Согласно постановленію 14 сентября, „продажа сахара производится казеннымъ управленіемъ изъ заводовъ и складовъ, казенныхъ складовъ, казенныхъ лавокъ, а также изъ магазиновъ кооперативныхъ организацій и торговыхъ заведеній частныхъ лицъ, коимъ таковая продажа казною поручена на комиссіонныхъ началахъ". (ст. 10).

Нетрудно понять, что подобная послѣдовательность въ проведеніи принципа монополизаціи, находится въ связи съ условіями производства и свойствомъ самаго продукта. Государство не въ силахъ организовать бдительный надзоръ за всѣмъ сельскимъ хозяйствомъ страны, какъ это сдѣлано въ отношеніи нѣсколькихъ десятковъ сахарныхъ заводовъ, не въ силахъ оно услѣдить и за всей торговлею хлѣбомъ, котораго обращается на рынкѣ нѣсколько милліардовъ пудовъ, тогда какъ сахара только 70-80 милл. пудовъ. И дѣйствительно— *учетъ хлѣба* ни разу не удался, *контроль надъ перемоломъ* распространился только на крупныя мельницы, *контроль надъ перевозками* коснулся только крупныхъ желѣзнодорожныхъ грузовъ. Продовольственные органы съ трудомъ могли услѣдить, а одними только торговыми запасами.

Предпосылки монополизаціи. Условія производства, общее количество и свойства продукта играютъ рѣшающую роль при опредѣленіи возможности монополизировать торговлю тѣмъ или инымъ продуктомъ.

Въ Германіи предположеніе секвестровать весь *картофель* (наложить запрещеніе, впредь до отчужденія государствомъ) встрѣтило вполнѣ основательное возраженіе, которое опиралось именно на тѣ непреодолимыя затрудненія, которыя

встрѣтило бы на своемъ пути осуществленіе этого предположенія, въ виду огромныхъ количествъ картофеля, а также трудности храненія и „характера производства".

Въ нашей продовольственной практикѣ имѣется примѣръ неудачи, постигшей попытку монополизировать торговлю *яйцами*. Неудача была вызвана несомнѣнно условіями производства, совершенно чуждаго концентраціи и не поддающагося учету, а также свойствами продукта.

28 апрѣля 1917 г. состоялся приказъ Министра Земледѣлія „о твердыхъ цѣнахъ на яйца и заготовкѣ яицъ для арміи, столицъ и крупныхъ населенныхъ центровъ". Приказъ этотъ не былъ распубликованъ въ Собр. Узак., но былъ сообщенъ на мѣста. Ст. 2 приказа предоставила *исключительное* право заготовки яицъ (для нуждъ арміи, столицъ и крупныхъ населенныхъ центровъ) мѣстнымъ продовольственнымъ комитетамъ. А такъ какъ осуществленіе комитетомъ этого исключительнаго права возможно было только при условіи запрещенія частнымъ лицамъ провозить яйца по желѣзнодорожнымъ и воднымъ путямъ безъ разрѣшенія продовольственныхъ органовъ, то нѣкоторые изъ послѣднихъ и издали соотвѣтствующія постановленія. Тѣмъ не менѣе, опытъ заготовки яицъ, въ порядкѣ использованія комитетами монопольныхъ правъ, оказался неудачнымъ и Приказъ Министра Продовольствія отъ 10 сент. 1917 г. № 73 (Собр. Узак. № 259 ст. 1865) отмѣнилъ „исключительное право заготовки яицъ черезъ мѣстные продовольственные комитеты", разрѣшивъ ее „всѣмъ частнымъ фирмамъ и кооперативамъ, но съ обязательнымъ условіемъ направленія товара въ адресъ Министерства Продовольствія или продовольственныхъ комигетовъ потребительныхъ центровъ" (ст. 1—2).

Продовольственное законодательство со времени образованія Министерства Продовольствія смѣло прибѣгаетъ къ монополизаціи закупокъ. Такъ, напримѣръ, ст. 1 приказа Министра Продовольствія 12 іюля 1917 г. № 13 „О твердыхъ цѣнахъ на сѣно и солому урожая 1917 г. (Собр. Узак. ст. 790), гласитъ

„Всѣ закупки и заготовки сѣна и соломы для нуждъ арміи, учрежденій и предпріятій, работающихъ на оборону, для столицъ и др. центровъ... производится *исключительно* распоряженіемъ мѣстныхъ продовольственныхъ органовъ".

Само собою разумѣется, что монополизація закупокъ яицъ и сѣна далеко не то, что монополія на хлѣбъ и особенно на сахаръ. Здѣсь нѣтъ и рѣчи о переходѣ всего сѣна въ распоряженіе государства, какъ это одно время предполагалось въ Общегосударственномъ Продовольственномъ Комитетѣ, но сосредоточеніе въ рукахъ продовольственныхъ органовъ всѣхъ закупокъ для арміи и крупныхъ центровъ представляло все же очень существенное ограниченіе частной торговли.

Регулированіе торговли вмѣсто монополизаціи. Германскій законодатель учитывалъ тѣ затрудненія, которыя встрѣтило бы проведеніе казенныхъ монополій (сложность закупочной организаціи, недостатокъ средствъ) и считалъ необходимымъ использовать *опытъ* и *капиталъ* частной торговли. Съ конца 1915 г., то путемъ уговора съ уже существовавшими картелями, то путемъ принудительнаго синдицированія, въ Германіи создаются организаціи торговцевъ, которыя объединяютъ закупки опредѣленнаго рода, снабжаются для этого особыми полномочіями и въ то же время ставятся подъ контроль публично-правовой власти. Такимъ образомъ объединена въ Германіи защита кормовъ, бобовыхъ растеній, риса, маселъ. На этихъ же основаніяхъ совершалось и принудительное объединеніе всего промысловаго производства. *)

Наше продовольственное законодательство знаетъ лишь одну попытку этого рода. 14 сентября 1917 г. издано Постановленіе Временнаго Правительства „Объ урегулированіи крахмальнаго и картофельно-паточнаго производства" (Собр. Узак. № 250 ст. 1783). Этимъ постановленіемъ предоставлены широкія полномочія „Всероссійскому обществу крахмально-паточныхъ заводчиковъ", которое, сохраняя частно-правовую организацію общества съ ограниченною отвѣтственностью, снабжено принудительной властью. **)

Общество принимаетъ *на учетъ* всѣ предпріятія, вырабатывающія сырой картофельный крахмалъ, декстринъ, саго, картофель, муку (сухой крахмалъ) и крахмальный сахаръ (патока и глюкоза).

---

*) См. ст. Б. Э. Нольде въ „Правдѣ" 1916 г. № 7.

**) Слѣдуетъ отмѣтить, что делегація государственной власти частному лицу осуждается современною наукою, какъ реставрація феодализма (ср. Л. Таль—Очерки прем. права стр. 72, Изв. Московск. Коммерч. Инст. IV, 1916 г.).

Предпріятія, перерабатывающія (законъ почему-то забылъ о вырабатывающихъ) указанные продукты, выпускаютъ ихъ *только по нарядамъ общества.*

Такимъ образомъ, весь сбытъ крахмальныхъ и картофельно-паточныхъ продуктовъ производится исключительно черезъ посредство Всероссійскаго общества. Сокрытіе отъ общества какихъ-либо запасовъ и сбытъ ихъ помимо общества караются по 29 ст. Уст. Нак. (въ редакціи Постан. 17 марта 1917 г. Собр. Узак. ст. 376).

Въ какой степени опытъ объединенія торговли на подобныхъ началахъ оказался удачнымъ, пока еще неизвѣстно, но основанія объединенія заслуживаютъ во всякомъ случаѣ одобренія: принудительныя начала играютъ въ нихъ незначительную роль. Всероссійское общество не принуждается къ принятію на себя тѣхъ обязанностей, которыя перечислены въ Постановленіи 14 сентября. Никакой карательной санкціи въ этомъ постановленіи противъ общества не имѣется; очевидно, законодатель разсчитывалъ на добровольное принятіе обществомъ посредническихъ функцій по сбыту, въ виду выгодъ, которыя общество можетъ, благодаря этому, извлечь. Не принуждаются къ участію въ Обществѣ и отдѣльныя предпріятія —законъ обязываетъ только не участвующія въ обществѣ предпріятія уплачивать вознагражденіе обществу за его посредническія операціи. Карательная санкція установлена исключительно за уклоненіе отъ контроля, сообщеніе неправильныхъ свѣдѣній и спекуляцію (сбытъ по цѣнамъ выше установленныхъ)

Надо думать, что подобный способъ объединенія торговли, черезъ посредство ея собственнаго аппарата, представляется наиболѣе цѣлесообразнымъ и потому наиболѣе предпочтительнымъ.

Отсутствіе у государства достаточнаго числа свѣдущихъ торговыхъ агентовъ и недостатокъ капиталовъ дѣлаютъ монополизацію торговли въ рукахъ государства мѣрою очень опасной и часто неблагоразумной, заранѣе обреченной на неудачу. Наоборотъ, объединеніе частной торговли, позволяющее использовать и опытъ ея и капиталы, и обезпечивающее въ то же время возможность контроля со стороны государства, во всякомъ случаѣ облегчаетъ успѣхъ.

Наименьшая степень принудительности выражается въ установленіи контроля надъ закупками (регистраціи крупныхъ

закупщиковъ), для примѣрнаго учета торговыхъ запасовъ. Въ Россіи, гдѣ организованность во всѣхъ отрасляхъ жизни крайне слаба, гдѣ недостаточно развиты и организаціи торгово-промышленнаго класса, система регистраціи представлялась бы наиболѣе цѣлесообразной.

ГЛАВА V.

Содѣйствіе производству продуктовъ продовольствія.

Постановленіе 14 сентября, о которомъ только что шла рѣчь, преслѣдуетъ цѣли не только объединенія, но и регулированія самаго *производства* картофельно-паточныхъ и крахмальныхъ продуктовъ. Регулированіе это должно выражаться, главнымъ образомъ, въ распредѣленіи крахмала между предпріятіями его перерабатывающими.

Гораздо глубже и шире намѣчено воздѣйствіе центральныхъ органовъ *на мукомольную промышленность*.

Регулированіе мукомольнаго дѣла. Приказомъ Министра Продовольствія отъ 7 іюля 1917 г. № 7 (Собр. Узак. № 189 ст. 1130) преподаются подробныя указанія и предоставляются широкія полномочія мѣстнымъ продовольственнымъ органамъ для того, чтобы переработка зерна производилась наиболѣе продуктивно и съ наименьшею затратою хозяйственныхъ силъ и средствъ (экономія топлива и рабочихъ рукъ).

Переработка обращеннаго въ распоряженіе государства зерна въ муку и крупу должна быть организована такимъ образомъ, чтобы при выборѣ какъ районовъ и пунктовъ перемола, такъ и отдѣльныхъ мельницъ, соблюдались слѣдующія условія:

а) экономія желѣзнодорожнаго и гужевого транспорта (путемъ устраненія всѣхъ лищнихъ и встрѣчныхъ перевозокъ и согласованія перевозокъ всякаго рода грузовъ между собою;

б) легкость полученія и экономія топлива (путемъ преимущественнаго использованія мельницъ, работающихъ на мѣстномъ топливѣ и обладающихъ большей производительностью при меньшемъ расходѣ топлива);

в) экономія рабочей силы (путемъ выбора хорошо оборудованныхъ предпріятій и полнаго использованія ихъ производительности;

г) облегченіе регулированія дѣла снабженія (путемъ выбора крупнѣйшихъ предпріятій, въ цѣляхъ облегченія надзора и пр.).

Соблюдая перечисленныя условія, мѣстные продовольственные органы вправѣ *производить выборъ мельницъ*, для порученія имъ перемола казеннаго зерна, а это право, при существованіи хлѣбной монополіи, равносильно праву закрывать нѣкоторыя мельницы.

Для устраненія произвола со стороны продовольственныхъ органовъ, приказъ № 7 рекомендуетъ мукомоламъ организовать союзы, которымъ можетъ быть предоставлено распредѣленіе между отдѣльными предпріятіями заказовъ и средствъ производства (главнымъ образомъ топлива).

Этимъ исчерпываются мѣропріятія, ставящія своею цѣлью *непосредственное* воздѣйствіе на производство продуктовъ потребленія. Всѣ прочія мѣры либо имѣютъ только косвенное отношеніе къ производству, либо не представляютъ собою систему, а опредѣляютъ лишь коррективы къ существующему порядку.

Косвенныя мѣры для увеличенія производства (секвестръ). Къ числу косвенныхъ, хотя и очень серіозныхъ мѣръ воздѣйствія на производство, относятся цѣны. О ихъ значеніи въ этомъ отношеніи уже говорилось (см. гл. III).

Къ числу мѣръ, имѣющихъ существенное значеніе для производства, относятся—секвестръ предпріятій, доиспользованіе инвентаря, принудительная аренда и кредитъ.

Секвестръ, въ отличіе отъ реквизицій *не переноситъ права собственности на государство*, а только лишаетъ собственника права управленія имуществомъ (ср. ст. 542 т. Х+Ч), поэтому собственникъ секвеструемаго имущества не получаетъ единовременнаго вознагражденія, эквивалента, и сохраняетъ право на возвращеніе ему чистаго дохода.

Согласно дѣйствующимъ законамъ секвестръ можетъ быть налагаемъ на помѣщенія для храненія продовольственныхъ продуктовъ и на *предпріятія, выполняющія заказы и поставки* продовольственныхъ продуктовъ (п. 2 ст. 10 Полож. объ Особ. Сов. по продовольственному дѣлу—Собр. Узак. 1915 г. № 231 ст. 1760). На основаніи этого закона, Министръ Продовольствія разрѣшилъ—1) Центральной Продовольственной Управѣ въ Петроградѣ, а затѣмъ Московской Продовольственной Управѣ—налагать секвестръ на хлѣбопекарни, въ случаѣ уклоненія ихъ отъ выполненія предъявленныхъ къ нимъ требованій по выпечкѣ хлѣба, и 2) всѣмъ продовольственнымъ органамъ—подвергать секвестру мельницы, отказывающіяся пере-

рабатывать казенное зерно на условіяхъ, предложенныхъ имъ въ порядкѣ Приказа Министра Продовольствія за № 7 (Собр. Узак. 1917 г. ст. 1130).

Наложеніе секвестра имѣетъ цѣлью использовать предпріятіе въ государственныхъ интересахъ и съ наибольшею интенсивностью производства. Тѣ ограниченія собственника секвестрованныхъ вещей, которыя установлены въ ст. ст. 1394, 1399, 1415 и 1664 Зак. Гр. (Св. Зак. т. X. ч. I) и которыя лишаютъ его права отчуждать и закладывать секвестрованныя вещи, не могутъ быть примѣнимы къ секвестру, преслѣдующему цѣли лучшаго управленія и распоряженія имуществомъ. Собственникъ предпріятія, подвергшагося секвестру въ порядкѣ закона 17 августа 1915 г., не лишенъ права отчуждать и закладывать это предпріятіе, но зато власти, въ вѣдѣніе которыхъ передано секвестрованное предпріятіе, облечены правомъ управленія имуществомъ не только такъ, какъ это дѣлалъ бы собственникъ, но даже съ измѣненіемъ назначенія имущества или предпріятія (ст. 3 Полож. 22 окт. 1916 г. Собр. Узак. ст. 2372). При этомъ лица, завѣдывающія секвестрованнымъ имуществомъ и предпріятіями „*не отвѣтственны передъ собственникомъ за послѣдствія своихъ распоряженій* по хозяйственному завѣдыванію и управленію сими имуществами или предпріятіми“ (ст. 12 Пол. 22 октября 1916 г.).

Эти рѣшительныя мѣры, оправданіе которымъ можетъ быть найдено въ условіяхъ военнаго времени, требуютъ очень осторожнаго примѣненія. Какъ бы то ни были важны потребности даннаго момента, нельзя все же забывать о будущемъ, а будущему грозятъ серіозныя бѣдствія, если существующія предпріятія путемъ нехозяйственнаго ихъ использованія или произвольной перемѣны назначенія придутъ въ негодное состояніе. Уже одинъ только переходъ предпріятія отъ собственника къ несобственнику представляетъ съ этой точки зрѣнія большую опасность. При переходѣ же на тѣхъ условіяхъ, которыя установлены Положеніемъ 22 октября 1916 г., освобождающимъ, какъ мы видѣли, управителей отъ отвѣтственности за послѣдствія ихъ распоряженій по хозяйственному завѣдыванію и управленію секвестрованными имуществами (ст. 12)—приведеніе предпріятія въ негодность является весьма реальною угрозою.

Еще въ большей степени примѣнимы эти соображенія къ тому оригинальному институту, который ввело въ наше военно-

продовольственное законодательство Постановленіе Временнаго Правительства отъ 26 іюля 1917 г. „*О принудительномъ доиспользованіи сельско-хозяйственнаго инвентаря*“ (Собр. Узак. № 204 ст. 1280).

Согласно этому постановленію, въ тѣхъ случаяхъ, когда сельско-хозяйственныя машины и орудія для обработки почвы, посѣва, уборки, молотьбы, а также механическіе двигатели сельско-хозяйственнаго назначенія не полно используются ихъ владѣльцами въ собственномъ и въ чужихъ хозяйствахъ, продовольственнымъ комитетамъ, предоставляется право принудительнаго его доиспользованія.

„Принудительное доиспользованіе сельско-хозяйственнаго инвентаря продовольственными комитетами допускается лишь по выполненіи имъ соотвѣтствующей работы въ хозяйствѣ владѣльца и въ чужихъ хозяйствахъ, въ коихъ владѣлецъ обязался использовать инвентарь.“

Кромѣ того, „владѣльцу предоставляется право надзора и контроля лично, или черезъ посредство довѣренныхъ лицъ, за правильностью работъ, цѣлостью и сохранностью инвентаря.“

Но эти гарантіи не устраняютъ неопредѣленности принудительнаго доиспользованія, которое можетъ довести инвентарь до негоднаго состоянія. Самое понятіе „доиспользованія“, которое противопоставляется „неполному“ использованію (ст. ст. 1—2), включаетъ въ себя нѣкоторую безграничность и безостановочность использованія, способную довести до невозможности дальнѣйшаго пользованія. И здѣсь, слѣдовательно, надо помнить о будущемъ. Принципъ 'prés nous le déluge не заслужилъ одобренія исторіи.

Интересно отмѣтить, что ст. 5 Постановленія 26 іюля „о доиспользованіи инвентаря“ установила попутно частичную и, можно сказать, случайную трудовую повинность. Владѣльцы инвентаря обязываются *предоставить*, по мѣрѣ надобности и *техническій персоналъ*, обычно обслуживающій эти машины.

Въ XX вѣкѣ, когда крѣпостное право уже давно отошло въ область преданій, звучитъ очень странно, что техническій персоналъ можетъ быть предоставляемъ вмѣстѣ съ машинами. Очевидно, законодатель долженъ былъ установить *обязанность* перехода прежде всего для *техническаго персонала*, а затѣмъ указать, что договоръ найма, заключенный между техниками и владѣльцами инвентаря, не долженъ служить препятствіемъ къ переходу техниковъ къ тѣмъ земледѣльцамъ, коимъ переданъ инвентарь для доиспользованія. Перейти обя-

заны сами техники: наниматели обязаны только терпѣть временный переходъ ихъ техниковъ и не имѣютъ права расторгнуть контракты. Вотъ подлинная мысль закона.

Въ Германіи подобное мелочное предписаніе было бы излишне, такъ какъ тамъ лѣтомъ 1916 г. была введена всеобщая трудовая повинность. У насъ трудовая повинность устанавливается совершенно случайно. Въ отдѣльныхъ актахъ, изданныхъ народными комиссарами предписивалось служащимъ предпріятій, переходящихъ въ вѣдѣніе совѣтовъ, оставаться на мѣстахъ, подъ страхомъ преслѣдованья за саботажъ. Въ самомъ первомъ декретѣ по продовольственному дѣлу, изданному еще въ октябрьскіе дни, устанавливалось право реквизировать трудъ студентовъ и учащихся старшихъ классовъ гимназіи. Трудовая повинность въ такихъ формахъ можетъ разсматриваться только какъ куріозъ.

Изъ мѣръ, преслѣдующихъ цѣль повышенія производства продовольственныхъ продуктовъ, слѣдуетъ еще отмѣтить—1) принудительную аренду и 2) тѣ новые способы оказанія кредита, которые изобѣло продовольственное законодательство.

Принудительная аренда допущена Постановленіемъ Времен. Правительства 11 апрѣля 1917 г. (Собр. Узак. № 88 ст. 498) „Объ охранѣ посѣвовъ". Главное содержаніе этого постановленія составляетъ установленіе гарантій посѣвщикамъ на случай гибели ихъ посѣвовъ при народныхъ волненіяхъ. Объявленіе всѣхъ посѣвовъ „общегосударственнымъ достояніемъ", охрана ихъ и возмѣщеніе посѣвщикамъ понесенныхъ ими убытковъ, имѣютъ цѣлью побудить владѣльцевъ пахотной площади къ возможно ея использованію.

Но, помимо этихъ льготныхъ для владѣльцевъ мѣръ. законодатель счелъ необходимымъ установить и непріятныя для нихъ послѣдствія незасѣва, чтобы воздѣйствовать сразу двумя средствами: поощреніемъ и острасткою.

„Въ случаѣ отказа владѣльца засѣять землю, говоритъ законъ, незасѣянная площадь пахотной земли поступаетъ въ распоряженіе мѣстныхъ продовольственныхъ комитетовъ, которые могутъ передать ее въ аренду для даннаго посѣва по справедливой цѣнѣ мѣстнымъ земледѣльцамъ или организуютъ сами производство посѣвовъ".

При наличности сильной власти въ странѣ и отсутствіи обостренности аграрныхъ отношеній, эта мѣра прошла бы вполнѣ благополучно (такъ это и было въ Германіи), но въ нашихъ россійскихъ условіяхъ, при существованіи голодной аренды и

сидутыхъ арендныхъ цѣнъ и въ атмосферѣ ожесточенной пропаганды противъ частной собственности, скромное правило Постановленія 11 апрѣля послужило началомъ большого пожара.

Постановленіемъ 21 апрѣля 1917 г. (Собр. Узак. № 98 ст. 543) были учреждены земельные комитеты. Компетенція ихъ не была точно опредѣлена, а инструкціи, которыя исходили отъ Министра Земледѣлія В. М. Чернова, какъ можно заключить изъ извѣстной его Инструкціи 15 іюля 1917 г., рѣзко расходились по духу съ тѣмъ, что преподавало продовольственнымъ комитетамъ умѣренное Министерство Продовольствія. Такъ, наприм., въ Инструкціи 30 мая „Объ охранѣ посѣвовъ и организаціи засѣва пустующихъ земель (Собр. Узак. № 199 ст. 1235) подчеркивается, что

„при организаціи использованія земель, не могущихъ быть засѣянными силами самихъ хозяевъ, должно быть принято во вниманіе, что постановленіе Временнаго Правительства объ использованіи Продовольственными Комитетами пустующихъ земель, вызванное временнымъ разстройствомъ производства и распредѣленія продуктовъ сельскаго хозяйства, носитъ временный характеръ и не призвано рѣшать вопросовъ земельнаго устройства, а имѣетъ въ виду борьбу съ недосѣвомъ полей и возможнымъ недоборомъ зерна. Поэтому, при примѣненіи этого постановленія, Продовольственные Комитеты должны избѣгать коренной ломки хозяйственнаго строя, принимая мѣры къ тому, чтобы дать возможность владѣльцамъ земель самимъ произвести посѣвы въ обычныхъ размѣрахъ и возможно полно использовать принадлежащій имъ живой и мертвый инвентарь и, только въ случаяхъ невозможности послѣднимъ произвести посѣвъ въ обычномъ размѣрѣ, прибѣгать къ принудительному засѣву, силами Комитета или черезъ его посредство, остающихся незасѣянными земель".

Насколько безрезультатно было это разумное и сдерживающее разъясненіе, можно судить по указаніямъ Приказа Министра Продовольствія за № 18, изданнаго 18 іюля 1917 г., всего лишь черезъ 1½ мѣсяца послѣ Инструкціи.

„По поступающимъ свѣдѣніямъ, говорится въ циркулярѣ, своевременная уборка урожая и планомѣрная его реализація подвергается крайней опасности. Во многихъ мѣстахъ населеніе предпринимаетъ насильственныя незаконныя дѣйствія, препятствующія землевладѣльцамъ въ уборкѣ полей и посѣва. Крестьяне препятствуютъ уборкѣ хлѣбовъ сельскохозяйственными машинами, снимаютъ съ работъ на поляхъ казенныхъ и частновладѣльческихъ и другихъ имѣній военноплѣнныхъ, постоянныхъ и пришлыхъ рабочихъ: принуждаютъ владѣльцевъ и арендаторовъ платить военноплѣннымъ за трудъ болѣе установленной правительственною властью платы; принуждаютъ хозяевъ, а также постоянныхъ и пришлыхъ рабочихъ повышать ранѣе договоренныя ими цѣны за трудъ; принуждаютъ владѣльцевъ и арендаторовъ платить за сельско-хозяйственныя работы не деньгами, а хлѣбомъ; насильственно захватываютъ хлѣба и кормовые продук-

ты, покосы, живой и мертвый инвентарь; препятствуютъ сбору хлѣбовъ и травъ, молотьбѣ, подготовкѣ полей къ озимымъ посѣвамъ, къ производству посѣвовъ и пр. Мѣстные продовольственные и земельные комитеты нерѣдко не только не пресѣкаютъ въ корнѣ такія незаконныя, дезорганизующія хозяйственную жизнь и крайне вредныя для государственныхъ интересовъ, дѣйствія населенія, но и сами издаютъ постановленія и выносятъ резолюціи, дающія поводъ населенію къ проявленію указанныхъ незаконныхъ и опасныхъ для государства дѣяній".

Далѣе приказомъ предписывалось:

1) принять рѣшительныя мѣры къ недопущенію самовольныхъ дѣйствій со стороны населенія и указать ему на грозящія за насилія уголовныя кары, 2) не выносить постановленій, возбуждающихъ населеніе къ посягательствамъ на частныя права землевладѣльцевъ. 3) обязать землевладѣльцевъ и арендаторовъ подать заявленія, могутъ ли они произвести уборку урожая и 4) организовать уборку силами продовольственныхъ комитетовъ въ тѣхъ случаяхъ, когда съ ней не могутъ справиться владѣльцы пашенъ.

Къ обязанности засѣва присоединилась обязанность уборки урожая. Но исполненіе этихъ обязанностей затруднялось общими условіями политической бури и безсиліемъ не только отдѣльныхъ лицъ, но и власти. Въ этихъ условіяхъ лучше было бы либо вовсе не затрагивать опасныхъ вопросовъ, либо сразу ихъ разрѣшать и потому установленіе принудительной аренды нельзя одобрить.

Вопросы снабженія. Большее значеніе, чѣмъ возложеніе новыхъ обязанностей могли бы имѣть *положительныя мѣры содѣйствія* сельскимъ хозяевамъ—снабженіе ихъ инвентаремъ, удобреніями, шпагатомъ и рабочими руками. Но всего этого у государства было слишкомъ мало, къ тому же при распредѣленіи рабочихъ рукъ, т. е. главнымъ образомъ военноплѣнныхъ, была допущена серьезная тактическая ошибка. То, что военноплѣнныхъ направляли въ помѣщичьи экономіи, вполнѣ оправдывалось значеніемъ крупныхъ хозяйствъ въ дѣлѣ снабженія страны, но плата за пользованіе трудомъ военноплѣнныхъ въ помѣщичьихъ хозяйствахъ, должна была быть установлена высокая по соотвѣтствію съ нормальными цѣнами на рабочія руки.

Разница между рыночной стоимостью труда и установленною правительствомъ нормою вознагражденія военноплѣнныхъ могла поступать въ пользу инвалидовъ, женъ запасныхъ и т. п., но только она обязательно должна была взиматься, т. к

крестьяне не могли понять и простить предоставленія помѣщикамъ дешевыхъ рабочихъ рукъ*).

Кредитъ. Предоставленіе нѣкоторымъ хозяевамъ военноплѣнныхъ является самою существенной мѣрою содѣйствія сельскохозяйственному производству. Могло бы еще оказаться дѣйствительнымъ предоставленіе имъ денежной помощи. Но и здѣсь отчасти допущена была ошибка, отчасти оказали дурную услугу неблагопріятныя общія условія.

Ошибкою оказалось слишкомъ запоздавшее (24 іюня) изданіе «Инструкціи о порядкѣ выдачи авансовъ подъ урожай хлѣбовъ» (Собр. Узак. № 188 ст. 116). Введеніе хлѣбной монополіи и связанное съ этимъ запрещеніе залога хлѣба лишило частновладѣльцевъ обычнаго банковскаго кредита. Авансы въ счетъ вознагражденія за подлежащій сдачѣ въ казну хлѣбъ могли восполнить недостатокъ у землевладѣльцевъ денежныхъ средствъ, но запоздавшее изданіе правилъ, недостатокъ средствъ у самихъ продов. органовъ и, наконецъ, необходимость предварительнаго, до выдачи авансовъ, обсужденія въ Губернскомъ продовольственномъ Комитетѣ способовъ обезпеченія и выбора посредниковъ, а также необходимость оцѣнки ожидаемаго, въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, урожая, для опредѣленія размѣра возможной выдачи все это затрудняло примѣненіе Инструкціи и уменьшало значеніе этой мѣры. Удачно прошло это мѣропріятіе только въ Кубанской области, для которой правила выдачи задатковъ успѣли получить утвержденіе еще до революціи, 14 февраля 1917 г. и, затѣмъ, въ отношеніи огородниковъ, выдача задатковъ которымъ была предусмотрѣна въ „Главнѣйшихъ основаніяхъ заключенія договоровъ на поставку огороднаго и садового хозяйства“ (Собр. Узак. № 69 ст. 394).

Какъ видно изъ относящихся къ вопросу о кредитованіи сельскихъ хозяевъ—постановленій и инструкцій главное вниманіе Министерства Продовольствія и большія его надежды привлекъ другой способъ оказанія кредита—предоставленіе поставщикамъ возможности *закладывать ихъ права* (pignus nominis) *для полученія изъ казны денегъ*.

*) Въ своей прославленной Инструкціи 15 іюля 1917 г. земельнымъ комитетамъ В. М. Черновъ со свойственною ему неустойчивостью, отражавшейся даже въ министерскихъ распоряженіяхъ, указываетъ, что крестьяне безусловно вправѣ требовать предоставленія имъ военнопленныхъ, хотя экономически и предоставляется цѣлесообразнымъ направлять ихъ въ крупныя хозяйства.

Центральнымъ въ этой области является Постановленіе Временнаго Правительства 17 іюня 1917 г. „О предоставленіи Министру Продовольствія и продовольственнымъ учрежденіямъ права выдавать лицамъ, коимъ причитаются по продовольственнымъ операціямъ какіе-либо платежи, особыя удостовѣренія для переуступки правъ на полученіе платежей лицамъ и учрежденіямъ, ихъ кредитующимъ". (Собр. Узак. № 171 ст. 945).

Сущность этого постановленія заключается въ томъ, что лица, которымъ причитаются или будутъ причитаться какіе либо платежи за поставляемые ими продукты, получаютъ *удостовѣренія*, свидѣтельствующія, сколько и когда имъ причитается получить. Эти удостовѣренія пріобрѣтаютъ значеніе цѣнныхъ бумагъ. Они могутъ переуступаться и закладываться.

Въ развитіе постановленія 17 іюня издана 11 августа Инструкція (Собр. Узак. № 235, ст. 1628) „О порядкѣ выдачи указанныхъ удостовѣреній и о порядкѣ платежей по нимъ", а самыя удостовѣренія, согласно Постановленія 29 іюня 1917 г. „О финансированіи сахарной промышленности" (Собр. Узак. № 178 ст. 983) и Постановленія 5 августа 1917 г. „О кредитахъ и ссудахъ подъ обезпеченіе удостовѣреніями продовольственныхъ учрежденій" (Собр. Узак. № 202 ст. 1268) разрѣшено выдавать и владѣльцамъ сахарныхъ заводовъ и поставщикамъ предметовъ первой необходимости.

Несмотря на обиліе постановленій и изданіе спеціальной инструкціи, правила объ удостовѣреніяхъ не получили сколько-нибудь широкаго распространенія; причина этому—общія условія, при которыхъ частныя кредитныя учрежденія не рѣшались оказывать кредитъ частнымъ лицамъ безъ гарантій со стороны государственнаго казначейства, т. к. опасались разгромовъ имѣній, порчи или расхищенія урожая и разоренія поставщиковъ.

Почти всѣ мѣры, принятыя продовольственнымъ вѣдомствомъ для содѣйствія сел. хоз. производительности и увеличенія количествъ продовольственныхъ продуктовъ, оказались, такимъ образомъ, либо запоздавшими, либо не отвѣчающими реальной обстановкѣ революціонной дѣйствительности и оставались, поэтому, безрезультатными.

Какъ много могли бы сдѣлать, при нормальныхъ условіяхъ, учрежденные въ Министерствѣ Земледѣлія еще въ мар-

тѣ (Постановленіе 28 марта 1917 г. Собр. Узак. № 77 ст. 441), а затѣмъ перешедшіе въ Министерство Продовольствія (Собр. Узак. № 103 ст. ст. 574 и 575 и № 185 ст. 1073). Отдѣлы по обезпеченію сельскаго хозяйства металломъ, орудіями производства, удобреніями и по учету посѣвной площади и обезпеченію сельскаго хозяйства трудомъ и кредитомъ, и какъ безсильна и безплодна оказалась ихъ работа, особенно послѣ октябрьскаго переворота и изданія декрета о землѣ.

Единственное средство поднять въ настоящее время сельское хозяйство—это развить производительную кооперацію. Объединеніе мелкихъ производителей возмѣститъ разрушеніе крупныхъ хозяйствъ и улучшитъ положеніе самихъ производителей. Въ эту сторону должно быть обращено вниманіе и правительственныхъ учрежденій и кооперативныхъ работниковъ.*)

ГЛАВА VI.

Нормировка потребленія.

Послѣднее звено въ продовольственномъ законодательствѣ составляетъ регламентація потребленія.

Власти стараго режима подходили къ вопросамъ нормировки потребленія и снабженія съ большимъ промедленіемъ. Даже карточная система вводилась факультативно и при томъ почти исключительно на сахаръ.

Нормы потребленія хлѣба вовсе не были установлены. Государственная регулировка снабженія въ дореволюціонное время была послѣдовательно проведена только въ отношеніи сахара и соли. Для сокращенія потребленія мяса введены были „мясопустные" дни, причемъ законъ 30 іюня 1916 года о мясопустныхъ дняхъ оказался крайне несовершеннымъ.

Съ момента государственнаго переворота, въ области нормировки потребленія и снабженія принятъ рядъ рѣшительныхъ мѣръ.

Устанавливаются нормы потребленія, обезпечивающія трудящимся классамъ продовольственный минимумъ (дополнительные пайки для лицъ, занятыхъ тяжелымъ физическимъ трудомъ), вводится обязательная карточная система на хлѣбъ, сахаръ и мясо, ограничивается производство предметовъ потребленія богатыхъ классовъ (сдобныя булки, пирожныя, кон-

*) Ср. статьи проф. Туганъ—Барановскаго и г. Пекарскаго „Вѣстникъ кооперації" 1918 г. кн. 1.

фекты), ограничивается потребленіе въ ресторанахъ (отпускъ по карточкамъ).

Потребленіе хлѣба ограничено опредѣленными нормами: для производителей ихъ устонавливаетъ ст. 4 Постановленія 25 марта 1917 года о передачѣ хлѣба въ распоряженіе государства, а для потребителей Приказъ Министра Продовольствія отъ 26 іюня 1917 г. Соблюденіе установленныхъ нормъ потребленія обезпечивается обязательностью карточной системы распредѣленія, организація которой намѣчена въ примѣрной инструкціи 6 іюня 1917 года.

Въ основу приказа о нормировкѣ потребленія положены слѣдующія начала. Общая норма снабженія губерній опредѣляется центральными учрежденіями, по среднему душевому потребленію; дальнѣйшее распредѣленіе производится по системѣ децентрализаціи (продовольственнымъ комитетамъ не навязывается опредѣленная система распредѣленія: ср. ст. ст. 3 и 4). Въ приказѣ устанавливаются лишь нѣкоторыя обязательныя положенія—предѣльная норма потребленія и привилегіи трудового населенія (повышенная норма—ст. 6). Далѣе приказъ, устанавливая для городовъ обязательность карточной системы, предоставляетъ комитетамъ свободу выбора въ дѣлѣ распредѣленія продовольствія среди населенія сельскихъ мѣстностей (ст. 10 и 11).

Карточки на хлѣбъ. Что касается инструкціи по организаціи карточной системы, то ея главныя основанія таковы:

Нормы потребленія устанавливаются низкія, въ цѣляхъ достиженія наибольшей экономіи.

Устраняется возможность двойныхъ выдачъ и привилегій для имущихъ—всякій отпускъ продукта сопровождается отобраніемъ купона.

Рекомендуется прикрѣпленіе потребителей къ лавкамъ, что влечетъ за собою упорядоченіе распредѣленія.

Устанавливаются способы контроля, какъ надъ раздачей карточекъ (способы печатанья, полученіе подъ росписку), такъ и надъ продажей (учетъ талоновъ).

Дальнѣйшее развитіе карточной системы должно было привести къ установленію общеимперской карточки—своего рода продовольственнаго паспорта, по введеніи котораго станетъ невозможнымъ полученіе продуктовъ въ нѣсколькихъ мѣстностяхъ лицами постоянно переѣзжающими и, съ другой

стороны, будетъ облегчено пропитаніе лицамъ, переѣзжающимъ случайно и на короткое время.

Норма потребленія хлѣба нѣсколько измѣнена Приказомъ Министра Продовольствія отъ 20 сентября 1917 г. за № 93 (Собр. Узак. № 259 ст. 1867). Измѣненіе это послѣдовало въ связи съ утвержденіемъ правилъ производства учета хлѣбовъ урожая 1917 г. (Собр. Узак. № 258 ст. 1861), въ которыхъ установлены слѣдующія продовольственныя нормы:

„На продовольствіе до новаго урожая (1918 г.) самого владѣльца, служащихъ и рабочихъ, получающихъ отъ хозяина хлѣбное довольствіе, оставляется по 1 пуду зерна на каждую душу въ мѣсяцъ. Для взрослыхъ рабочихъ одиночекъ оставляется по 1 пуду 10 ф. Должно также учитываться количество временныхъ рабочихъ во время страды. Количество необходимыхъ по хозяйству постоянныхъ и временныхъ рабочихъ устанавливается мѣстными учрежденіями. Кромѣ того, оставляется крупа по 10 золотниковъ на душу въ день, причемъ мѣстнымъ губернскимъ продовольственнымъ комитетамъ предоставляется повышать или понижать потребленіе крупы за счетъ установленныхъ нормъ потребленія другихъ продуктовъ. Въ Сибири и Степномъ Краѣ оставляется на душу 1 п. 10 ф. зерна въ мѣсяцъ, а для взрослыхъ рабочихъ—одиночекъ 1 п. 20 ф.; количество крупы оставляется то же, что и въ другихъ частяхъ Государства. Губернскимъ продовольственнымъ комитетамъ предоставляется, въ случаѣ надобности, понижать эти нормы".

Въ соотвѣтствіи съ этимъ, Приказомъ 20 сентября № 93 установлено, что:

„Въ городахъ и поселеніяхъ городского типа нормы душевого потребленія не должны превышать 25 фун. муки и 3 ф. крупы въ мѣсяцъ, причемъ лицамъ, занятымъ тяжелымъ физическимъ трудомъ, обязательно выдается увеличенный хлѣбный паекъ, размѣры коего не должны превышать общихъ предѣльныхъ нормъ потребленія, установленныхъ для сельскаго населенія, т. е. 36 фунт. муки въ мѣсяцъ на одно лицо". (Собр. Узак. № 259 ст. 3887.)

Гораздо раньше, чѣмъ на хлѣбъ была установлена норма потребленія сахара.

Карточки на сахаръ. Основаніе государственной регулировки распредѣленія сахара положено Постановленіемъ Министра Земледѣлія 20 января 1916 г. № 10 объ учрежденіи Центральнаго сахарнаго бюро въ г. Кіевѣ. Перевозка сахара исключительно по удостовѣреніямъ бюро, контроль за производствомъ, легко осуществимый, благодаря хорошо организованному акцизному надзору и твердыя цѣны дали возможность въ теченіе лѣта 1916 г. наладить планомѣрное снабженіе сахаромъ.

17 іюня 1916 г. (Циркуляръ № 13594 са. „Сборникъ Узак. и распор. по продов. дѣлу" стр. 500) были установлены нормы снабженія сахаромъ: для столицъ 4 ф. на душу, для городовъ съ населеніемъ свыше 150 тыс. д. 2½ ф. и сельскаго населенія $^5/_6$ ф. Эти нормы измѣнены Приказомъ 14 іюня 1917 г. № 5 (Собр. Узак. № 171 ст. 950) лишь въ томъ отношеніи, что *предѣльной нормой* снабженія установлено 2 ф., при чемъ эту норму предоставляется примѣнять не для однихъ столицъ, а вообще для *квалифицированнаго* населенія (прежде всего городского въ городахъ съ населеніемъ свыше пятисотъ тысячъ жителей, а затѣмъ рабочихъ занятыхъ въ предпріятіяхъ, связанныхъ съ оборономъ).

Карточки на сахаръ появились значительно раньше хлѣбныхъ, но обязанность продажи и распредѣленія сахара по карточкамъ установлены лишь Инструкціей 24 іюня 1917 г. (Собр. Узак. № 186 ст. 1079).

Общая оцѣнка. Изъ ограниченій, которыя знаетъ продовольственное законодательство, карточная система можетъ показаться и наиболѣе легкимъ и наиболѣе тяжелымъ. Все зависитъ отъ обстоятельствъ. Если норма снабженія предоставляется, по условіямъ жизни и потребностямъ даннаго обывателя, достаточной и если доставленіе продукта по карточкѣ обезпечено, а самая продажа организована такъ, что устранены длинныя очереди, то карточная система не вызываетъ нареканій. Такъ, по крайней мѣрѣ обстояло дѣло съ сахаромъ.

Гораздо хуже съ хлѣбомъ и съ тѣми продуктами: мясомъ, жирами, молокомъ, на которые карточная система распространялась исподволь, по иниціативѣ самихъ продовольственныхъ комитетовъ. „Голодныя" карточки вызываютъ единодушное и ожесточенное недовольство.

Такимъ образомъ, основное условіе для введенія карточной системы это правильная организація снабженія. Карточка, какая бы оговорка и предупрежденіе на ней ни печатались, остается въ глазахъ населенія векселемъ продовольственной организаціи.

Введеніе карточной системы должно оправдываться общимъ недостаткомъ даннаго продукта въ странѣ и необходимостью экономіи потребленія. При отсутствіи этихъ условій, она будетъ ненужнымъ, и, слѣдовательно, тяжелымъ гнетомъ.

Карточная система имѣетъ много отрицательныхъ сторонъ. Она лишена гибкости и вгоняетъ всѣхъ въ одинъ шаб-

лонъ. Различіе индивидуальныхъ условій потребленія отражается на карточной системѣ незначительно (рабочіе и нерабочіе, взрослые и дѣти, городское и сельское населеніе). Открытые дома, живущіе широкою общественною жизнью, должны закрывать свои гостепріимныя двери, или же гости должны приносить съ собой свои карточки. Даже члены одной и той же семьи принуждены считаться со своими долями и иногда отдѣляться, выдѣлить свою долю — все это далеко не способствуетъ развитію въ людяхъ инстинкта общественности, а, наоборотъ, пробуждаетъ древнее сознаніе -- «человѣкъ человѣку волкъ».

Карточная система должна, поэтому, имѣть лишь ограниченное примѣненіе. Не слѣдуетъ препятствовать и тому, чтобы въ распредѣленіе по карточкамъ вносились коррективы путемъ частнаго ввоза (почтовыя посылки) добровольнаго распредѣленія (обмѣнъ, продажа доли и т. п.)

Въ нашемъ продовольственномъ законодательствѣ карточная система продовольствія представляется довольно умѣренной, но есть зато въ нашемъ законодательствѣ двѣ мѣры, которыя въ погонѣ за сокращеніемъ потребленія, пошли по пути излишней и слишкомъ неуступчивой строгости.

Одна изъ нихъ, законъ 30 іюня 1916 г. „О мѣрахъ къ сокращенію потребленія населеніемъ мяса и мясныхъ продуктовъ отъ крупнаго рогатаго скота, телятъ, овецъ, ягнятъ, свиней и поросятъ“ (Собр. Узак. № 193 ст. 1621). *)

Мясопустные дни. Законъ 30 іюня, совершенно лишенный гибкости, установившій однѣ и тѣ же отношенія для всѣхъ мѣстностей Имперіи, не взирая на существенное экономическое и бытовое ихъ различіе, привелъ къ тому, что нѣкоторыя мѣстности стали голодать, лишившись главнаго источника питанія, безъ всякой при этомъ пользы для государства, т. к. питаніе происходило за счетъ иностраннаго привоза (Пріамурье, Закаспійская область). Законъ 30 іюня ухудшилъ условія питанія нѣкоторыхъ категорій населенія (евреевъ изъ за религіознаго запрета торговли въ субботу, рабочихъ на золотопромышленныхъ и нефтяныхъ промыслахъ, въ ввиду отсутствія другихъ продуктовъ) и, наконецъ, заставилъ голодать крупные города въ періодъ недостаточнаго подвоза другихъ продуктовъ. Ре-

*) См. объ этомъ мою статью въ № 42 Права за 1916 г. „Необходимыя измѣненія въ законѣ о мясопустныхъ дняхъ“.

зультатомъ явились массовыя нарушенія закона и постепенная отмѣна его самою жизнью. Упорное нежеланіе законодателя пойти навстрѣчу назрѣвшимъ потребностямъ и измѣнить изданный законъ привело къ худшему — къ умаленію авторитета закона.

Конфектное производство. Другою мѣрою, такъ же заранѣе обреченною на провалъ, было Постановленіе Временнаго Правительства отъ 29 іюня 1917 г. „О конфектно—кондитерскомъ производствѣ (Собр. Узак. № 185 ст. 1071). Конфекты это не только предметъ роскоши, это предметъ иногда чрезвычайно сильной привычки, иногда безусловной потребности. Къ тому же потребленіе сладостей наиболѣе прихотливо и наименѣе поддается искусственнымъ рамкамъ. Между тѣмъ, Постановленіе 29 іюня намѣревается вогнать потребленіе конфектно-кондитерскихъ издѣлій въ рамки карточной системы.

„Издѣлія конфектно-кондитерскаго производства, изготовляемыя съ примѣсью свекловичнаго (тростниковаго) сахара отпускаются населенію, говоритъ законъ, по карточкамъ на одинаковыхъ основаніяхъ съ сахаромъ, взамѣнъ его".

„Потребителямъ предоставляется, взамѣнъ причитающагося имъ сахара, получать указанныя въ статьѣ 1 издѣлія, конфектно-кондитерскаго производства съ такимъ расчетомъ, чтобы взамѣнъ одного фунта сахара выдавалось полтора фунта сихъ издѣлій".

Нечего и говорить, что ни въ одномъ городѣ, ни въ одной мѣстности Россіи законъ этотъ не получилъ осуществленія, а между тѣмъ заключительная статья его предписывала немедленное осуществленіе закона. „Настоящее постановленіе (ст. ст. 1—15) ввести въ дѣйствіе до обнародованія его Правительствующимъ Сенатомъ".

Однако весною 1918 г., когда съ оккупаціей Украины, Великороссія лишилась сахара, нормировка потребленія конфектъ перестала быть странной и фактически уже осуществляется, при чемъ фактическое осуществленіе безъ какихъ либо заранѣе установленныхъ правилъ служитъ лишнимъ доказательствомъ, что универсальная нормировка потребленія при посредствѣ карточной системы представляется совершенно излишней.

Общественныя столовыя Наше продовольственное законодательство счастливо избѣгло еще одного очень опаснаго, при неумѣлости и неумѣренности примѣненія, изобрѣтенія полуголоднаго человѣчества, а именно „общественныхъ столовыхъ",

Вполнѣ разумное и очень желательное съ точки зрѣнія неимущихъ классовъ, открытіе общественныхъ столовыхъ, можетъ обратиться въ крайне непріятное и тяжелое насиліе надъ личностью, если оно соединяется съ разрушеніемъ домашняго очага, вслѣдствіе принужденія къ пользованію общественными столовыми, путемъ отобранія карточекъ. Къ сожалѣнію, въ будущемъ нѣкоторымъ районамъ Россіи придется быть можетъ примѣнять и эту мѣру.

Привилигированные потребители желѣзно-дорожники. Въ заключеніи отмѣтимъ появленіе въ нашемъ продовольственномъ законодательствѣ сепаратныхъ законовъ о продовольствіи желѣзно-дорожныхъ служащихъ. До революціи привилегіями въ отношеніи нормъ и способовъ снабженія пользовались только военно служащіе, причемъ не дѣлалось различій между арміями фронта, и гарнизонами тыла. Къ концу 1916 г. было обращено особое вниманіе на снабженіе рабочихъ тѣхъ предпріятій, которыя работали на оборону и въ особенно важныхъ для всего государства горнопромышленныхъ предпріятіяхъ. Революція принесла съ собой нѣкоторое уравненіе нормъ снабженія, большую справедливость въ распредѣленіи продуктовъ и уничтоженіе привилегій. Но, съ другой стороны, она повысила требовательность нѣкоторыхъ классовъ населенія, разстроила хозяйственную жизнь и тѣмъ самымъ, уничтоживъ правовое неравенство, усиливало фактическое. Въ результатѣ явилась необходимость въ закрѣпленіи закономъ того положенія, которое создавалось на практикѣ. Постановленіе 24 сентября 1917 г. „Объ установленіи правилъ о порядкѣ снабженія желѣзнодорожныхъ служащихъ, мастеровыхъ и рабочихъ продовольствіемъ“ (Собр. Узак. № 252 ст. 1805) является образцомъ такой уступки создавшемуся положенію. Неравномѣрность распредѣленія заставляетъ каждаго, кто можетъ, перехватывать продовольственные грузы. Легче всего это сдѣлать желѣзнодорожнымъ служащимъ и законодателю не остается ничего другого, какъ признать это положеніе вещей нормальнымъ. Трудно иначе объяснить статью 5 названнаго Постановленія. которая гласитъ, что „выполненіе нарядовъ для снабженія означенныхъ лицъ (т. е. желѣзнодорожныхъ служащихъ, мастеровыхъ и рабочихъ).... производится въ первую очередь, преимущественно передъ всѣми другими нарядами по плану снабженія“.

Появленіе, съ развитіемъ революціи, привилегированныхъ элементовъ не предвѣщало ничего хорошаго, оно свидѣтельствовало о начинающемся торжествѣ силы, и, слѣдовательно,

Концѣ равенства и свободы.

Постановленіе 24 сентября все проникнуто духомъ обмѣнія въ дѣйствительности продовольственныхъ плановъ центральной власти и въ ея способности ихъ выполнить. Статья 8 этого постановленія гласитъ:

„Въ случаѣ, если учрежденія Министерства Продовольствія, коимъ выданъ нарядъ по заготовкѣ продуктовъ продовольствія для желѣзнодорожныхъ служащихъ, мастеровыхъ и рабочихъ и членовъ ихъ семействъ, не выполнятъ этого наряда въ теченіе первыхъ трехъ недѣль мѣсяца, на который нарядъ выданъ, главнымъ желѣзнодорожнымъ продовольственнымъ комитетамъ предоставляется, черезъ своихъ агентовъ, пріобрѣтать и заготовлять необходимые продукты продовольствія, въ предѣлахъ даннаго наряда, путемъ непосредственной ихъ закупки, поставляя о таковыхъ закупкахъ въ извѣстность подлежащіе губернскіе продовольственные комитеты. Продовольственные продукты, заготовленные путемъ непосредственной ихъ закупки главными желѣзнодорожными продовольственными комитетами, ни въ коемъ случаѣ реквизиціи не подлежатъ".

Такой же системы самостоятельной заготовки стали придерживаться въ періодъ большевизма крупныя заводскія предпріятія и нѣкоторые города. За хлѣбомъ высылаются вооруженные, чуть ли не бронированные поѣзда, нагруженные предметами первой необходимости для обмѣна.

Какъ ни странно, но народный комиссаръ по продовольствію Шлихтеръ не только не осуждалъ подобную систему „завоеванія" хлѣба, но, какъ это видно изъ газетъ, неоднократно въ своихъ докладахъ восхвалялъ подобную систему, называя ее „революціоннымъ распредѣленіемъ", въ которомъ проявляется подлинная народная воля. Конечно, при извѣстномъ желаніи, можно не только оправдать, но и возвеличить явленіе, по существу достойное лишь слезъ, но если бъ комиссаръ Шлихтеръ всталъ на государственную точку зрѣнія и исходилъ бы изъ мысли, что для чего нибудь да существовалъ возглавлявшійся имъ комиссаріатъ по продовольствію, то онъ долженъ былъ бы придти къ менѣе утѣшительной философіи.

ГЛАВА VII.

Крахъ государственной регламентаціи.

Постановленіе 24 сентября о снабженіи желѣзнодорожныхъ служащихъ, опубликованное въ серединѣ октября, является однимъ изъ послѣднихъ актовъ Временнаго Правительства, но не оно одно послужитъ памятникомъ государственнаго безсилія и свидѣтельствомъ упавшей энергіи власти въ послѣдніе мѣсяцы существованія Временнаго Правительства.

Уже въ концѣ августа, послѣ смутныхъ „корниловскихъ" дней появилось два акта, отразившихъ близость краха. Постановленіе 24 августа (Собр. Узак. № 213 ст. 1392), снабжая Министра Продовольствія широкими полномочіями „по пріостановленію и прекращенію дѣятельности" только что открытыхъ продовольственныхъ органовъ, образованныхъ закономъ 25 марта 1917 г.—признало безсиліе этихъ органовъ, а тѣмъ самымъ и недостаточность общественныхъ силъ, для проведенія хлѣбной монополіи. Постановленіе 27 августа 1917 г. (Собр. Узак. № 213 ст. 1393) удвоившее „неизмѣнныя" твердыя цѣны, показало, что само Временное Правительство не вѣрило въ хлѣбную монополію, какъ систему снабженія.

Общегосударственный Продовольственный Комитетъ—высшій продовольственный органъ въ странѣ, вырабатывавшій руководящіе принципы и общія мѣры по продовольственному дѣлу, съ іюля мѣсяца не созывался. Политика Общегосударственнаго Комитета была построена на началахъ послѣдовательной государственной регламентаціи всего народнаго хозяйства. Эта политика была бы „разумной", при условіи достаточной подготовленности русской экономической дѣйствительности для подобныхъ соціальныхъ экспериментовъ, но при отсутствіи развитой промышленности, при необузданности аппетитовъ, отсутствіи элементарнаго патріотизма и, слѣдовательно, того подъема, который создалъ Bûrqfrieden въ Германіи, и, наконецъ, при отсутствіи достаточнаго количества дѣловыхъ силъ у безпочвенной русской интеллигенціи, политика Общегосударственнаго Продовольственнаго Комитета оказалась неудачнымъ подражаніемъ германскому образцу.

По мѣрѣ того, какъ приближался критическій моментъ реализаціи урожая, центральная власть становилась все безпомощнѣе и растеряннѣе. Организація продовольственнаго дѣла такъ усложнилась, что стала напоминать строеніе вавилонской башни. Продовольственные комитеты и рядомъ съ ними инспектора, инструктора, эмиссары, уполномоченные, соляныя комиссіи, комитетъ по заготовкѣ масла, Краевые продовольственные органы, особоуполномоченные, продовольственныя бюро на желѣзныхъ дорогахъ—едва ли несчастный обыватель могъ разобраться въ этомъ организаціонномъ хаосѣ, когда сами продовольственные органы безнадежно въ немъ запутывались. Но не одна организація, а и все прочее продовольственное законодательство не менѣе запутанно и сложно. Кто и въ какихъ случаяхъ можетъ производить реквизиціи и

налагать секвестръ? что можно и чего нельзя вывозить? Гдѣ предѣлы полномочій мѣстныхъ органовъ? все это насущные вопросы, разрѣшеніе которыхъ становилось почти невозможнымъ, т. к. продовольственное законодательство каждый день дополнялось и измѣнялось. Страдало продовольственное законодательство не только по существу, но и по формѣ.

ГЛАВА VIII.

Формальные недостатки продовольственнаго законодательства.

Изученіе продовольственныхъ новеллъ только безстрастнаго не выведетъ изъ состоянія спокойствія и равновѣсія. Въ этихъ новеллахъ такъ много неожиданнаго, такъ много покушеній на основныя начала гражданскаго права, такъ много ограниченій имущественныхъ правъ, свободы оборота и распредѣленія благъ, что каждый юристъ, стоящій на стражѣ частныхъ интересовъ, невольно впадаетъ въ тревожное безпокойство.

„Губернскимъ (областнымъ) или, по ихъ порученію, уѣзднымъ и волостнымъ продовольственнымъ органамъ," гласилъ приказъ Министра Продовольствія № 13 „предоставляется право производить реквизицію прессовъ, прессовальной или увязочной проволоки, вѣсовъ, брезентовъ и другого инвентаря, необходимаго при производствѣ работъ по заготовкѣ сѣна и соломы, а равно помѣщеній для прессованія и храненія этихъ продуктовъ". (собр. узак., № 217, ст. 1448).

Юристъ, привыкшій безропотно подчиняться законнымъ велѣніямъ власти и вѣрящій бдительности Сената, который, публикуя приказы и распоряженія Министровъ, оцѣниваетъ ихъ соотвѣтствіе дѣйствующему праву, быть можетъ не заинтересовался вопросомъ, на какомъ основаніи Министръ Продовольствія предоставилъ губернскимъ продовольственнымъ комитетамъ такое широкое и такое непріятное для частныхъ интересовъ полномочіе. Но можетъ быть найдутся и невѣрующіе пытливые умы, которымъ вздумается произвести изслѣдованіе и выяснить, откуда, изъ какого источника почерпнулъ Министръ право подобныхъ полномочій. Изслѣдователямъ этимъ придется запастись большимъ терпѣніемъ, если они не изучали продовольственнаго законодательства и не знаютъ капризныхъ извивовъ его теченія. Придется, прежде всего, заглянуть въ Постановленіе Временнаго Правительства отъ

9 марта объ учрежденіи Общегосударственнаго Продовольственнаго Комитета (собр. узак., ст. 358). На это постановленіе сдѣлана ссылка въ приказѣ № 13. но тамъ не окажется ключа для разрѣшенія сомнѣній, а будетъ лишь новая ссылка на Положеніе объ Особомъ Совѣщаніи по продовольственому дѣлу (законъ 17 августа 1915 г.– собр. узак., № 231, ст. 1760), права коего переданы Министру Продовольствія Отыскавъ это Положеніе, юристъ отыщетъ въ немъ ст. 10 и въ ней пунктъ 10, гдѣ говорится о правѣ Предсѣдателя Особаго Совѣщанія назначать общія и частныя реквизиціи скота, всякаго рода продовольственныхъ продуктовъ, фуража и сѣмянъ, а равно мѣшковъ и кулей для ихъ перевозки и устанавливать порядокъ и условія производства реквизицій, а также уплаты вознагражденія за реквизируемые предметы.

Но гдѣ же здѣсь право реквизиціи прессовъ, прессовальной или увязочной проволоки, вѣсовъ, брезентовъ и другого инвентаря, необходимаго при производствѣ работъ по заготовкѣ сѣна и соломы, а равно помѣщеній для прессованія и храненія этихъ продуктовъ.

Что касается „реквизиціи помѣщеній“ для прессованія и храненія этихъ продуктовъ, то быть можетъ недоразумѣніе нѣсколько разрѣшится, если въ томъ же законѣ 17 августа 1915 года принять во вниманіе п. п. 3 и 4 ст. 10.

Право „секвестра помѣщеній“, предоставляемое Предсѣдателю Особаго Совѣщанія закономъ, и право „реквизиціи помѣщеній“, предоставляемое комитетамъ Министромъ, могутъ быть признаны равнозначными на не привыкшемъ къ юридической точности языкѣ, не руководимомъ къ тому же теоретическимъ свѣтомъ—не виноваты же административныя учрежденія въ томъ, что никто еще не заинтересовался любопытнымъ институтомъ секвестра въ его новой формаціи, созданной военнымъ законодательствомъ, и что никто еще изъ нашихъ юристовъ не остановилъ своего вниманія на признакахъ отличія секвестра и реквизиціи помѣщеній.

Пусть, повторяемъ, реквизиція **помѣщеній** насъ не удивитъ и не встревожитъ, пусть она будетъ признана законосоотвѣтственной и потому допустимой, но ... реквизиція прессовъ, проволоки, вѣсовъ, на какомъ правовомъ фундаментѣ выросли эти неожиданные сюрпризы, будутъ ли законны реквизиціи этихъ предметовъ. Вѣдь, въ законѣ 17 августа 1915 г., въ источникѣ полномочій Министра Продовольствія не было ни-

чего, что подтвердило бы законность его приказа № 13 въ этой части.

И вопросы эти тѣмъ болѣе взволнуютъ юриста, склоннаго уважать и защищать частное право, что въ приказѣ № 13 не говорилось ничего объ условіяхъ реквизиціи: въ какомъ случаѣ, у кого, у всякаго ли владѣльца проволоки и вѣсовъ или только у лицъ, спеціально занимающихся прессовкою сѣна, за какое вознагражденіе; ничего не говорилось въ приказѣ и о способахъ оцѣнки реквизируемыхъ предметовъ. А между тѣмъ, примѣненіе приказа могло быть широкимъ и каждый случай его примѣненія болѣзненно отзывался не только на хозяйствѣ лица, у коего производили реквизицію, но и на правовомъ сознаніи окружающихъ.

Одни утрачивали вѣру въ незыблемость частныхъ правъ и проявляли склонность къ столь опасному, въ условіяхъ и безъ того разрушеннаго хозяйства бездѣйствію, а другіе, наоборотъ ... укрѣплялись въ столь же опасномъ убѣжденіи, что послѣ революціи все можно.

И, желая во что бы то ни стало отыскать правовое основаніе ст. 8 приказа № 13, юристъ перероетъ, быть можетъ, всѣ вышедшія узаконенія о реквизиціи (благо Министерство Продовольствія само облегчило эту задачу, издавъ сборникъ «Узаконеній и распоряженій по продовольственному дѣлу» за 1914—1917 г. г. съ комментаріями и указателями) и остановится на полномочіяхъ мѣстныхъ продовольственныхъ органовъ (п. 7 ст. 13 Пол о мѣстн. прод. органахъ, Собр. узак. 1917 г., ст. 487), попробуетъ думать, что Министръ исходилъ не столько изъ своихъ полномочій, сколько изъ болѣе широкихъ правъ продовольственныхъ комитетовъ, коимъ предоставлено право назначать общія и частныя реквизиціи и не поставлено при этомъ того ограничительнаго перечня, который стѣсняетъ Министра. Но соотвѣтствуетъ ли это духу Полож. о мѣстн. продов. органахъ? какіе же это органы Министерства, если они обладаютъ болѣе широкими полномочіями, чѣмъ самъ Министръ? и почему въ ст. 8 приказа Министра за № 13 говорится такъ, какъ будто «онъ предоставляетъ» комитетамъ, какъ будто они еще не имѣютъ этого права) Словомъ сомнѣнія все же не разсѣиваются ...

Мы не будемъ здѣсь рѣшать вопроса о законности приказа № 13 и томъ, правильно ли поступилъ Сенатъ, распубликовавъ его въ Собраніи узаконеній. Намъ достаточно въ

настоящее время задѣть за живую струну любознательнаго и пытливаго юриста.

Нашъ примѣръ не единственный—въ Приказѣ того же Министра Продовольствія за № 117 отъ 4 сентября 1917 года (Собр. узак., № 262, ст. 1916), гдѣ установлены твердыя цѣны на растительныя масла, жмыхи и искусственное сало, имѣется, по странной случайности, опять восьмая по счету и опять возбуждающая большія сомнѣнія, статья. Въ ней, этой восьмой статьѣ, устанавливаются твердыя цѣны на тару (деревянныя бочки, емкостью не свыше 30 пудовъ) и возлагается на заводчиковъ, поставляющихъ Министерству Продовольствія масло, поставлять и тару „прочную и доброкачественную". Послѣдствіемъ несоблюденія этихъ твердыхъ цѣнъ должна быть вѣроятно, реквизиція, такъ какъ самое понятіе твердой цѣны совпадаетъ съ понятіемъ реквизиціонной: но что будетъ послѣдствіемъ поставки непрочной и недоброкачественной тары?—только ли скидка съ цѣны или еще другія болѣе непріятныя послѣдствія?

Оставимъ, однако, эти вопросы. Насъ интересуетъ сейчасъ только степень правомѣрности акта. Займемся опять изслѣдованіемъ источниковъ полномочій Министра. На этотъ разъ мы не найдемъ ничего въ законѣ 17 августа 1915 года. Право установленія „предѣльныхъ" цѣнъ (не твердыхъ, а предѣльныхъ) предоставлено Предсѣдателю Особаго Совѣщанія по продовольствію Высочайше утвержденнымъ Положеніемъ Совѣта Министровъ отъ 27 ноября 1905 г. „О нѣкоторомъ расширеніи полномочій Предсѣдателя Особаго Совѣщанія для обсужденія и объединенія мѣропріятій по продовольственному дѣлу". Подъ предѣльными цѣнами надо понимать, повидимому, и твердыя цѣны и таксы. Въ постановленіяхъ и приказахъ по продовольственному дѣлу попадаются иногда и комбинированные термины „предѣльныя твердыя" и „твердыя предѣльныя" (ср., напр., Постановленіе Министра Земледѣлія 8 марта 1917 года, № 84, Собр. узак., № 73, ст. 420, гдѣ на протяженіи нѣсколькихъ строкъ примѣняются обѣ эти комбинаціи). Юридической опорой всѣхъ постановленій и приказовъ объ этихъ просто предѣльныхъ и просто твердыхъ и о предѣльныхъ твердыхъ и твердыхъ предѣльныхъ цѣнахъ служитъ одно и то же Высочайше утвержденное Положеніе Совѣта Министровъ 27 ноября 1915 г. (Собр. узак., № 356, ст. 2689). Уполномочиваетъ ли, однако, это узаконеніе Министра Продоволь-

ствія, преемника правъ Предсѣдателя Особаго Совѣщанія по продовольственному дѣлу (ср. разд. II Пост. Врем. Прав. отъ 1 іюля 1917 г. объ утвержденіи Положенія о М-вѣ Прод., Собр. узак., ст. 1073*), устанавливать твердыя цѣны *на тару*?

Въ узаконеніи 27 ноября говорится о предѣльныхъ цѣнахъ „на продажу продовольственныхъ продуктовъ и фуража" и только.... Тара—не продовольственный продуктъ и не фуражъ. Что же и здѣсь сомнительная правомѣрность акта? Или въ неизвѣданныхъ тайникахъ собранія узаконеній затерялось какое либо другое положеніе, устанавливающее болѣе широкія полномочія Министра Продовольствія? Можетъ быть опять положеніе о мѣстныхъ продовольственныхъ органахъ? Но нѣтъ, на этотъ разъ оно скромное: п. п 9—12 ст. 13 Полож. 25 марта не даютъ никакихъ чрезвычайныхъ полномочій продовольственнымъ комитетамъ, самое большее изъ правъ ихъ въ отношеніи установленія цѣнъ—это право „устанавливать продажныя цѣны на предметы продовольствія и фуража въ предѣлахъ, утвержденныхъ общегосударственнымъ продовольственнымъ комитетомъ"—это сколокъ съ полномочій Министра, но въ болѣе осторожной и суженной формѣ. Здѣсь, слѣдовательно, не почерпнуть матеріала для возрожденія надежды на законность акта и бдительность Правительствующаго Сената.

Пусть и здѣсь пытливый и любознательный юристъ остановитъ свое вниманіе.

Если даютъ пищу для сомнѣній въ правомѣрности акты, распубликованные въ Собр. узак., то что же говорить объ обязательныхъ постановленіяхъ, расклеиваемыхъ на стѣнахъ домовъ и красующихся на первыхъ страницахъ газетъ. Сколько запретовъ вывоза и ввоза, сколько покушеній на неприкосновенность жилищъ и имущества, на свободу оборота могутъ быть опорочены съ точки зрѣнія ихъ законности и этимъ обезврежены съ точки зрѣнія частныхъ интересовъ.

Но, прилично ли сознательному юристу защищать въ настоящее время частные интересы? Не проявляется ли въ этой защитѣ духъ противообщественный и антигосударственный, симпатія къ имущимъ классамъ и страхъ передъ побѣднымъ шествіемъ соціализма?

---

*) Въ Собр. Узак. 1917 г., ст. 1906 говорится: „у ч р е ж д е н і я Положенія" вмѣсто утвержденія Положенія; опечатки въ Собр. узак. послѣ переворота перестали быть рѣдкостью.

Вотъ подъ какой обстрѣлъ грозитъ завести самая попытка критически отнестись къ правомѣрности продовольственныхъ актовъ.

Въ самомъ дѣлѣ, безудержный потокъ продовольственнаго законодательства, всѣ эти твердыя цѣны, запреты вывоза и ограниченія перевозки, реквизиціи и секвестры-результатъ тяжелой и повелительной необходимости для государства вмѣшаться въ хозяйственную жизнь и частноправовыя отношенія. Иначе интересы малоимущихъ не получили бы должной охраны и распредѣленіе продуктовъ происходило бы неравномѣрно.

Государство *обязано* вмѣшаться. Оно такъ же не въ правѣ допустить чрезмѣрнаго повышенія цѣнъ на предметы продовольствія и первой необходимости, какъ не въ правѣ терпѣть насилія и убійства*).

Подобныя указанія неопровержимы И тѣмъ не менѣе вопросъ о формальной *правомѣрности* продовольственныхъ актовъ нисколько не теряетъ своего значенія.

Въ періодъ революціи, когда правопорядокъ колеблется, поддержать его труднѣе, чѣмъ продолжать работу разрушенія. Правовыхъ формъ для революціоннаго переворота существовать не можетъ, но разъ переворотъ уже совершился, то наступаетъ опасность крушенія всего правопорядка и наступленія анархіи. Въ этотъ моментъ особенно важно сохранить и поддержать всѣ формы, хотя сколько-нибудь соотвѣтствующія новому укладу, а формы, оказавшіяся непригодными, немедленно замѣнить новыми.

Іерингъ называлъ юридическія формы «злѣйшими врагами произвола и вѣрнѣйшими спутниками свободы».

Б. Констанъ считалъ ихъ ангелами-хранителями человѣческихъ обществъ». Онѣ, говорилъ онъ, «врожденные враги и сокрушители народной и всяческой тираніи».

Едва ли въ этой характеристикѣ заключается какое-либо преувеличеніе. Соблюденіе формы—это ничто иное, какъ соблюденіе закона, а это необходимо при всякомъ строѣ. Особенно важно, чтобы соблюдала законъ сама власть, не только потому, что несоблюденіе законовъ властью подаетъ дурной примѣръ, но и потому еще, что власть, не соблюдающая законовъ, не даетъ гарантій никакимъ правамъ и, слѣдовательно, грозитъ обратиться въ тиранію.

*) Ср. Гамбаровъ „Свобода и ея гарантіи" Спб. 1910 г., стр. 80.

Защита формальной стороны равносильна, поэтому, защитѣ самого права.

Но продовольственное законодательство грѣшило не съ одной только формальной точки зрѣнія. Гораздо болѣе серіозный грѣхъ его — излишнее стѣсненіе частной иниціативы и общественной самодѣятельности. Между полной свободой частнаго характера и полнымъ подчиненіемъ его государственной указкѣ есть промежуточныя ступени.

Кооперація, устраняющая худшія стороны частно-хозяйственнаго произвола, но сохраняющая начало самодѣятельности и прививающая институтъ общественности; *принудительные синдикаты*, которые хотя и стѣсняютъ частный торговый и промышленный капиталъ, насильственно его объединяя, но сохраняютъ самую капиталистическую организацію — *вотъ формы*, примѣненіе которыхъ не подавило бы такъ мало развитой еще въ Россіи хозяйственной иниціативы и не взвалило бы на слабыя плечи государства непосильнаго бремени—завѣдыванія всѣмъ хозяйствомъ.

Государство *обязано было* вмѣшаться въ хозяйственную жизнь, *но оно сдѣлало это слишкомъ рѣзко* и, нарушая въ слишкомъ значительной степени частные интересы, оно нарушало и интересы общественные.

ГЛАВА IX.

Предѣлы государственной регламентаціи и интересы личности.

Какъ бы ни было существенно знаніе и изученіе продовольственнаго законодательства, формально отмѣненнаго и измѣненнаго только въ Сибири — все же неизмѣримо болѣе важно ворваться въ вавилонскую башню законовъ, воздвигнутую продовольственнымъ вѣдомствомъ, и извлечь изъ подъ колеблющихся стѣнъ ея забитую и забытую всѣми *свободу личности*. Ей больше всего досталось въ періодъ „организаціи" народнаго хозяйства и досталось вопреки всѣмъ законамъ человѣческой культуры, которая допускаетъ подчиненіе личности государству *лишь въ томъ случаѣ, если въ конечномъ итогѣ выигрываетъ отъ этого та же человѣческая личность*.

Но мы этого не видѣли. Подавленная безчисленными ограниченіями, лишенная иниціативы въ производствѣ, связанная

по рукамъ и по ногамъ въ оборотѣ, угнетаемая „нормами“ въ потребленіи—личная свобода безнадежно страдала. Что же давала ей за эти страданія „организація“ народнаго хозяйства? Обезпечивала продовольственный минимумъ? Ограждала отъ мародерства и отъ лишеній? Можетъ быть да, однако нормы обезпеченія были полуголодны, цѣны повысились во много разъ—не существуетъ не только благополучія, но и сноснаго существованія. И все это достигнуто дорогою цѣною—обезличенія человѣка, насильственной смерти хозяйственности и предпріимчивости.

Приближается періодъ рѣшительной ликвидаціи войны и въ этотъ критическій моментъ перелома, необходимо съ особымъ вниманіемъ оцѣнить систему «регламентированнаго» хозяйства и не побояться ея частичной или полной ликвидаціи.

Военный соціализмъ далеко не приводитъ къ улучшенію условій человѣческой жизни.

Примѣръ Германіи, раньше и лучше другихъ сумѣвшей осуществить начала военнаго соціализма, не заражаетъ энтузіазмомъ тѣ націи, которыя способны безъ него обойтись.

Соціализмъ нищенства заставляетъ лучшіе умы напрягать всю свою изобрѣтательность для того, чтобы спасти человѣчество отъ голода. Это не то состояніе хозяйства, которое по радужнымъ идеямъ соціализма возстановитъ красоту окружающаго насъ міра, загрязненнаго дымомъ и копотью фабрикъ, и создастъ вокругъ человѣчества привлекательную и эстетическую обстановку. По прежнему, и даже больше прежняго, человѣчество поглощено, при этой системѣ, преимущественно вопросами *хозяйства*, а не высшими запросами культуры. Скованный по рукамъ и ногамъ капиталъ не въ силахъ создавать накопленіе богатствъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ прекращается и питаніе очаговъ духовной культуры. Въ эпоху капитализма дорогія и возвышенныя блага культуры не доступны массѣ, но они продолжаютъ существовать, и сокровищница лучшихъ даровъ человѣческаго духа накопляетъ свои богатства не только для избранниковъ современности, но и для болѣе счастливыхъ поколѣній будущаго.

Что же происходитъ сейчасъ? Государство, унаслѣдовавшее недостаточно крупное состояніе, скудно въ своихъ экономическихъ рессурсахъ. Капитализмъ подрѣзанъ въ основаніи, матеріальные интересы массы требуютъ преимущественнаго вниманія власти, а духовная культура, которая всегда опира-

ется на матеріальную и процвѣтаетъ только среди богатства, обрекается на неизбѣжное увяданіе.

Осуществленіе истиннаго соціализма еще не подготовлено экономически, для этого недостаточно созрѣли производительныя средства. Запасъ матеріальныхъ благъ еще слишкомъ малъ, для равненія по низшему. Организація народнаго хозяйства какъ бы совершенна она ни была, не можетъ сама по себѣ обезпечить безбѣдное существованіе націи, съ сокращеннымъ рабочимъ днемъ и повышеннымъ заработкомъ. Для этого слишкомъ несовершенны техническія условія производства. Даже уничтоженіе милитаризма, которое освобождаетъ для производительнаго труда крупныя экономическія силы, не можетъ восполнить незначительную техническую подготовку современнаго хозяйства и осуществленіе тѣхъ требованій, которыя предъявляютъ народныя массы государству, принявшему на себя заботы о нихъ и отвѣтственность за условія ихъ существованія,—оказывается невозможнымъ.

Въ эпоху соціализма, какъ рисуютъ себѣ его сторонники, «люди, въ отличіе отъ нашего времени, не будутъ придавлены къ землѣ хозяйственной нуждой и заботой, они будутъ избавлены отъ неувѣренности въ завтрашнемъ днѣ, отъ постояннаго страха за будущее, который теперь такимъ свинцовымъ гнетомъ тяготѣетъ надъ человѣчествомъ и такъ губительно дѣйствуетъ на творческую работу»*)

Можно ли на это разсчитывать? даже Германія, при ея развитой промышленности, будетъ неспособна взять на себя подобное обязательство. Тѣмъ болѣе неосуществимо это въ земледѣльческой Россіи.

Но есть еще соображенія и другого неэкономическаго порядка, которыя заставляютъ не вѣрить въ осуществимость соціалистическихъ идей при современной обстановкѣ, эти соображенія вытекаютъ изъ убѣжденія о недостаточности не одной матеріальной, но и *духовной культуры*.

Правильно говоритъ проф. Покровскій**), что экономическая свобода отъ государства есть лишь *одно изъ средствъ*, для обезпеченія духовной свободы, которое при извѣстныхъ условіяхъ можетъ стать излишнимъ, но „эти условія наступятъ, когда духовная свобода личности не будетъ вовсе угрожаема, а это случится тогда, когда все общество про-

*) Туганъ-Барановскій „Соврем. соціализмъ" стр. 35.
**) „Основн. проблемы гражд. права" стр. 56.

никнется непоколебимымъ уваженіемъ къ этой свободѣ, когда даже правящее большинство научится умѣрять себя въ интересахъ меньшинства". „Чѣмъ больше будетъ вѣры въ безопасность духовнаго существованія личности отъ всякихъ покушеній со стороны окружающаго общества, тѣмъ меньше будетъ протестовъ противъ экономическаго „обобществленія", и наоборотъ: чѣмъ громче будутъ раздаваться ученія о томъ, что человѣкъ только средство для цѣлей общества, чѣмъ безстрастнѣе будетъ вести себя большинство по отношенію къ меньшинству, тѣмъ болѣе личность будетъ недовѣрчиво настраиваться и отмежевываться".

Эти строки, написанныя въ 1915 г., какъ будто обличаютъ наши порядки революціоннаго періода. Не чувствуемъ ли мы сейчасъ, какъ мало у насъ солидарности и готовности къ жертвамъ на пользу общую, какъ сильна тенденція къ гнету большинства надъ меньшинствомъ? А между тѣмъ идеологія соціалистическихъ ученій предвидитъ свободное развитіе личныхъ силъ и ставитъ своей конечной цѣлью защиту и утвержденіе правъ личности.

Экономическое благосостояніе способно создать духовную культуру, но... экономическаго благосостоянія нѣтъ и расчитывать на него нельзя.

Духовная культура и общественная солидарность могли бы помочь народу преодолѣть техническія затрудненія и временныя матеріальныя затрудненія, но... духовныя силы ненадежны.

На что же еще можетъ опираться государственная регламентація хозяйства теперь, когда съ окончаніемъ войны, та злая и непреодолимая сила, которая вынуждала государство итти путемъ всемѣрнаго вмѣшательства въ народнохозяйственную жизнь и ограничивать экономическую свободу, исчезнетъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ исчезнетъ и послѣднее оправданіе системы, которая не способна улучшить положенія массъ, не приближаетъ расцвѣта матеріальныхъ и духовныхъ силъ и подавляетъ личность, лишая ее свободной иниціативы и обрекая на „математическое" равенство съ величиной, стоящей на чрезвычайно низкомъ уровнѣ.

Какъ бы ни были, однако, велики недостатки „военнаго соціализма" ликвидировать государственную регламентацію все же не такъ легко. Она была подчасъ излишнею, подчасъ неумѣлою, но въ общемъ оправдывалась необходимостью — нарушеніемъ нормальныхъ условій производства и торговли.

Нормальныя условія хозяйства еще не скоро установятся и ликвидація принятыхъ за время войны мѣръ должна, поэтому, производиться не сразу, а послѣдовательнымъ и постепеннымъ очищеніемъ законодательства отъ всѣхъ излишнихъ стѣсненій. Частичное вмѣшательство государства въ народное хозяйство неизбѣжно.

ГЛАВА X.

Ближайшія перспективы.

Чтобы предсказать будущее, надо знать настоящее. Война крайне истощила продовольственные рессурсы. Въ Европейской Россіи изголодавшееся населеніе отказывается отъ культурныхъ расходовъ и живетъ буквально однимъ только „хлѣбомъ насущнымъ". При этихъ условіяхъ почва для эксплоатаціи потребителей, для искусственнаго взвинчиванія цѣнъ, чрезвычайно благопріятна.

Изголодались не только мы. Съ жадностью будутъ закупать продукты и наши западные сосѣди. Обладая большей покупательной силой, они легко могутъ выколачивать изъ Россіи нужные имъ продукты по дешевымъ, сравнительно, цѣнамъ и въ большемъ количествѣ, чѣмъ это позволяютъ интересы страны. Усиленный вывозъ мяса могъ бы привести къ окончательной гибели скотоводства. Усиленный вывозъ хлѣба оставилъ бы полуголоднымъ населеніе городовъ и промышленныхъ районовъ.

Возможно и обратное явленіе. Внутреннее потребленіе страны могло бы поглощать и ту долю продукта,—масла, яицъ, птицы, которую представилось бы, можетъ быть, болѣе цѣлесообразнымъ вывозить за границу въ обмѣнъ на сельско-хозяйственныя орудія, удобренія, мануфактуру и пр. предметы первой необходимости, въ цѣляхъ не только улучшенія торговаго баланса и курса рубля, но и удовлетворенія мануфактурнаго голода, машиннаго кризиса и т. д.

Таковы условія распредѣленія благъ, но надо принять также во вниманіе и состояніе производства.

Война и революція расшатали народное хозяйство до послѣднихъ предѣловъ. Всѣ почти культурныя хозяйства погибли, промышленныя заведенія либо не имѣютъ сырья, либо не по-

лучаютъ топлива, либо не выдерживаютъ дороговизны производства (русскій плугъ стоитъ теперь около 200 рублей, германскій привозной около 50-ти).

Несмотря на возвращеніе къ производительному труду нѣсколькихъ милліоновъ работниковъ, деревня не обѣщаетъ обезпечить городъ хлѣбомъ, какъ вслѣдствіе пониженія качества посѣвовъ, недостатка сѣменного матеріала, орудій удобренія, такъ и потому еще, что при теперешнемъ относительномъ богатствѣ деревни и скудномъ предложеніи товаровъ со стороны города, она не нуждается въ деньгахъ и будетъ усиленно потреблять сама.

Если имѣть въ виду потребителей Россіи въ ея прежнемъ цѣломъ, то можно утверждать, что нѣкоторые продукты, какъ напримѣръ, мясо, не могутъ поступать на рынокъ въ большомъ количествѣ, такъ какъ истощены запасы скота.

Предложеніе яицъ не будетъ повышаться до упорядоченія транспорта.

Быть можетъ, одно только масло, да и то лишь сибирское, не будетъ находить себѣ полнаго сбыта, т. к. обѣднѣвшее населеніе городовъ будетъ относится къ маслу какъ предмету роскоши, а вывозъ въ ближайшемъ будущемъ представитъ большія затрудненія, въ виду блокады сѣверныхъ портовъ, гражданской войны въ Финляндіи и продолжающейся войны съ Германіей.

Въ общемъ слѣдуетъ ожидать недостатка въ продуктахъ продовольствія. Если подвозъ изъ за границы не приметъ значительныхъ размѣровъ (а этого до окончанія всемірной войны нельзя ожидать), то и предметовъ первой необходимости будетъ также слишкомъ мало для удовлетворенія назрѣвшихъ нуждъ.

Какая же система хозяйства наиболѣе пригодна при такомъ взаимоотношеніи спроса и предложенія? Если бы государственная власть въ Россіи была такъ же сильна, какъ въ Германіи, если бы мы обладали такимъ же прочнымъ механизмомъ управленія, обиліемъ общественныхъ организацій дисциплинированностью населенія, то отвѣтъ могъ бы быть только одинъ—система госуударственной регламентаціи. Но у насъ нѣтъ ни одного изъ тѣхъ условій, при которыхъ государственная регламентація могла бы расчитывать на успѣхъ. Даже въ болѣе благопріятное время, годъ тому назадъ, опытъ

государственной регламентаціи оказался неудачнымъ. Можно ли его рекомендовать теперь? Здравый смыслъ возражаетъ противъ этого.

Но, съ другой стороны, если принять во вниманіе, какъ опасно всякое проявленіе неравномѣрности въ распредѣленіи продуктовъ питанія, какую рѣзкую реакцію въ широкихъ массахъ вызываетъ проявленіе роскоши, въ то время, какъ кругомъ царитъ безысходная нищета, какъ легко развивается самая отвратительная спекуляція, если нѣтъ сдерживающихъ ее началъ, то придется согласиться, что не возможенъ и полный отказъ отъ государственнаго вмѣшательства въ народнохозяйственную жизнь.

Противники такого вмѣшательства сосредоточиваютъ обыкновенно свое вниманіе на одной только хлѣбной монополіи. Между тѣмъ, какъ мы видѣли, система государственной регламентаціи гораздо сложнѣе. Съ одной стороны она обладаетъ болѣе богатымъ арсеналомъ различныхъ ограничительныхъ мѣръ (реквизиція, секвестръ, контроль надъ перевозками, ограниченія помола, запрещеніе кондитерскихъ издѣлій, ограниченія убоя и др.), съ другой стороны она шире чѣмъ хлѣбная монополія — регламентація народнаго хозяйства захватываетъ не только хлѣбные продукты, но и сахаръ, мясо, масло, и др.

Наиболѣе жизненны изъ всѣхъ этихъ ограничительныхъ мѣропріятій тѣ, которыя касаются сахара и мяса. Въ отношеніи хлѣбныхъ продуктовъ наиболѣе устойчивыми могутъ оказаться ограниченія помола и выпечки сдобнаго тѣста, а также контроль надъ перевозками и распредѣленіемъ по карточкамъ муки и крупъ.

Государственная регламентація предполагаетъ также нормировку *производства*. И здѣсь есть много жизненнаго. Такъ, напр., надолго могла бы сохраниться система заказовъ и минимальныхъ цѣнъ.

Однако, центральное мѣсто во всей продовольственной политикѣ занимаетъ все же хлѣбная монополія и вопросъ о ея судьбѣ представляетъ наибольшій интересъ.

Проведеніе этой монополіи въ полномъ видѣ невозможно хотя бы уже потому, что фактически она существовала только въ отношеніи товарнаго хлѣба.*) Не существуетъ, правда, и свободной торговли, но ее замѣнило хаотическое мѣшечниче-

*) Ср. „Союзъ Потребителей“ 1918 г. № 3—4 стр. 46.

ство. Выборъ долженъ быть произведенъ между фиктивной упорядоченностью или установленіемъ свободной торговли.

Все, что излагалось до сихъ поръ, тѣ основанія, которыя заставили прибѣгнуть къ «военному соціализму»— говорятъ противъ свободной торговли; но картина безпомощности государства и факты, свидѣтельствующіе о непрочности твердыхъ цѣнъ, и безплодности работы продовольственныхъ органовъ— заставляютъ думать, что укрѣпленіе хлѣбной монополіи безнадежно.

Повидимому выходъ изъ создавшагося положенія ведетъ въ сторону постепеннаго освобожденія народнаго хозяйства отъ искусственныхъ путъ.

Государство должно отказаться отъ монопольной закупки хлѣбныхъ продуктовъ и отъ регламентаціи цѣнъ на нихъ. Борьба со спекуляціей должна быть основана на широкомъ развитіи общественной торговли. Города, земства, союзы кооперативовъ должны прилагать всѣ усилія къ тому, чтобы накопленіемъ запасовъ и выпускомъ на рынокъ дешевыхъ продуктовъ оказывать умѣряющее вліяніе на спекуляцію.

Должно затѣмъ произойти возможно болѣе полное разоруженіе арсенала тѣхъ репрессивныхъ мѣръ: реквизицій, секвестровъ, запретовъ вывоза, доиспользованія инвентаря, которыми такъ безудержно пользовались продовольственныя управы.

Нормировка потребленія можетъ сохранить свое значеніе, но только на важнѣйшіе продукты потребленія и только до тѣхъ поръ, пока не повысится предложеніе предметовъ первой необходимости. Свободную торговлю должна умѣрить общественная самодѣятельность, а послѣдняя никогда не научится правильно выполнять свои задачи, если ея бдительность будетъ ослаблять указка несмѣняемой няньки.

Для содѣйствія кооперативамъ и общественнымъ организаціямъ въ дѣлѣ заготовокъ и борьбы съ частной торговлей, нѣтъ надобности запрещать послѣднюю: конкуренція закалитъ силы общественныхъ организацій, но въ ближайшее время, пока недостатокъ жизненныхъ припасовъ будетъ особенно остръ, возможно частичное сохраненіе монополіи въ богатыхъ хлѣбородныхъ районахъ: Сибири, Пріуральѣ, на Дону и на Кавказѣ. Въ этихъ мѣстахъ закупки хлѣба могли бы быть поставлены подъ контроль, съ регистраціей покупщиковъ и учетомъ закупленнаго хлѣба, въ то время, какъ производство закупокъ въ районахъ съ болѣе скудными за-

пасами могло-бы быть предоставлено частно-торговому аппарату, который умѣетъ обнаруживать запасы и выкачивать ихъ оттуда, гдѣ, казалось бы, ничего нельзя найти.

Такъ, въ началѣ 1917 г., въ то время, какъ Нижній Новгородъ переживалъ хлѣбный голодъ, агенты гор. Ревеля отправляли изъ Нижегородской губерніи въ Эстляндію вагоны хлѣба.

Надо думать, что тамъ, гдѣ закупаютъ хлѣбъ мѣшечники, смогутъ закупать и кооперативы и частные торговцы. Дѣло сводится только къ цѣнамъ, твердость которыхъ не соотвѣтствуетъ обычной измѣнчивой коньюнктурѣ.

Территоріальное ограниченіе частной торговли, какъ мѣра компромиссная, не сможетъ, конечно, просуществовать болѣе чѣмъ одинъ сезонъ. Это компромиссъ, который долженъ затѣмъ уступить мѣсто однообразной системѣ и этой системой будетъ, повидимому, свободная торговля.

Такъ смотрятъ на это дѣло и въ Германіи.

Экономическій режимъ Германіи, установленный ею за время войны, вызвалъ много предположеній и разсужденій о будущемъ.

Нѣмецкій экономистъ Эдгаръ Іоффе пророчитъ новому укладу хозяйства побѣдное будущее—„Старый принципъ индивидуализма и неограниченной свободы хозяйственной жизни изжилъ свой вѣкъ"—говоритъ онъ. „Германіи суждено на мѣсто „англійскаго" начала хозяйственнаго эгоизма поставить новую истину организованнаго хозяйства". „Хозяйственная служба, какъ служба государственная и народная—таково моральное основаніе новаго строя".

Переводя на юридическій языкъ экономическую теорію Іоффе, надо сказать, что онъ отрицаетъ субъективное право, превращаетъ хозяйственную дѣятельность въ публично-правовую функцію и предвидитъ, такимъ образомъ, господство той системы, яркое теоретическое изображеніе которой предложилъ недавно Шварцъ, совершенно отрицавшій необходимость ученія о субъектѣ правъ, такъ какъ всякое имущество служитъ чему нибудь (цѣли), а не кому-нибудь (лицу)*).

Однако, въ Германскомъ рейхстагѣ высказывались далеко не лестныя сужденія о столь прельщавшей нѣмецкаго эко-

*) Ср. мою статью въ Правѣ 1912 г. № 46 „Необходимо ли понятіе субъекта въ гражд. правѣ".

номиста системѣ. «Продѣланный опытъ отнюдь не укрѣпилъ въ насъ убѣжденія, что этотъ (военный) государственный соціализмъ представляетъ высшую форму хозяйства»**).

Тѣмъ не менѣе, какъ уже указывалось, стереть безслѣдно военный соціализмъ нельзя и не надо. Въ немъ есть зародышъ усовершенствованныхъ формъ хозяйственной жизни. Необходимо лишь снять излишнія оковы и сдѣланный нами обзоръ продовольственнаго законодательства уже подсказываетъ нѣкоторые шаги въ этомъ направленіи.

Интересно отмѣтить, что всероссійскій кооперативный съѣздъ въ Москвѣ, состоявшійся тамъ въ февралѣ мѣсяцѣ, съ особымъ одобреніемъ выслушалъ докладъ бывшаго товарища министра продовольствія Зельгейма, признавшаго необходимость отмѣны твердыхъ цѣнъ на хлѣбъ, но отрицавшаго возможность свободы частной торговли. В. Н. Зельгеймъ считалъ необходимымъ поручить закупки хлѣба особой организаціи, составленной изъ представителей государства, мѣстнаго самоуправленія, кооперації и потребляющихъ районовъ. Представители сибирской кооперації также высказались въ пользу сохраненія монополіи.

Отмѣтимъ также, что въ торговомъ договорѣ съ Германіей неоднократно указывается (ст. 5, 8), что въ переходное, послѣ—военное время и Россія и Германія могутъ сохранить внутри страны монопольныя закупки, не допуская къ нимъ ни своихъ, ни иностранныхъ капиталистовъ. Германія первая за время войны ввела монополіи на хлѣбъ и другіе продовольственные продукты. Германія—страна капитализма и тамъ очень много могущественныхъ враговъ монопольныхъ закупокъ, но она не рѣшается отступить отъ монополій сейчасъ же.

Государство не можетъ централизовать распредѣленіе всѣхъ важнѣйшихъ продуктовъ продовольствія. Оно должно лишь обезпечить выгодную цѣну производителямъ, предоставивъ дальнѣйшее свободной борьбѣ экономическихъ силъ. Общественное самоуправленіе—города и земства должны принять энергичное участіе въ этой борьбѣ, для защиты неимущихъ классовъ отъ спекулятивнаго хищничества, государство съ своей стороны можетъ заготовить крупныя партіи продуктовъ для регулированія цѣнъ въ критическіе періоды, но принципъ свободной борьбы экономическихъ силъ долженъ быть принятъ въ основу дальнѣйшей политики распредѣленія.

**) Ср. цит. статью Проф. Б. Э. Нольде въ Правѣ 1916 г. № 7.

Государство должно отказаться отъ монополій въ области внутренней торговли, но должно принять на себя организацію экспорта, при посредствѣ торговыхъ организацій, которыя необходимо для этой цѣли объединить хотя бы созданіемъ принудительныхъ синдикатовъ по германскому образцу, подъ непосредственнымъ контролемъ правительственныхъ органовъ.

Въ отношеніи сел.-хоз. *производства* необходимо продѣлать то, чего не могъ сдѣлать старый режимъ и помѣшала сдѣлать новой власти революція—организовать кооперацію сельско-хозяйственныхъ производителей. У насъ не было и подобія французскихъ „comitès d'action agricole", „урожайныхъ комиссій" въ Австріи, „земледѣльческихъ комиссій" въ Венгріи и „аграрныхъ комитетовъ въ Италіи". Всѣ эти организаціи ставили своею задачей облегчить каждому отдѣльному хозяину полученіе сѣмянъ, удобреній, инвентаря, давать хозяйственныя указанія и совѣты, служить посредниками между отдѣльными хозяевами и центральною властью. Всѣ онѣ способствовали увеличенію производительности. У насъ на эту сторону не было обращено вниманія.

Въ основаніи всѣхъ принимавшихся за границею мѣръ была общественная самодѣятельность и, лишь въ видѣ поддержки, помощь государственной организаціи. Кооперація соотвѣтствуетъ этимъ началамъ: здѣсь нѣчто среднее между полнымъ индивидуализмомъ и системой государственной регламентаціи. Кооперація къ тому же выше всякихъ временныхъ комитетовъ, т. к. она создаетъ *прочную* организацію и устраняетъ эксплоататоровъ, воспитываетъ въ трудовомъ населеніи сознаніе солидарности и чувство общественности—психологическія предпосылки соціальнаго строя.

Наименѣе длительнымъ должно быть вмѣшательство государства въ *потребленіе*. Карточная система должна отойти въ область преданій и при томъ возможно скорѣе. Самая лучшая и самая строгая система распредѣленія продуктовъ во время войны не достигла полнаго равенства, т. к. нигдѣ, даже въ Германіи, центральная власть не рѣшилась покуситься на привелегіи производителей, всегда оставлявшихъ себѣ львиную долю. Но равенство, въ смыслѣ «математическаго» уравненія, никогда и не было идеаломъ человѣчества: такое равенство въ корнѣ противорѣчитъ свободѣ личнаго самоопредѣленія—высшему благу культуры.

Постепенное освобожденіе народно-хозяйственныхъ силъ отъ окутывающей ихъ нынѣ сѣти ограниченій и принужденій, раскрѣпощеніе личности и укрѣпленіе общественной, въ особенности кооперативной, самодѣятельности—вотъ перспективы ближайшаго времени, вотъ путь нормальнаго экономическаго развитія и возрожденія.

ТОГО-ЖЕ АВТОРА:

Дѣйствующее водное право Туркестана и будущій водный законъ. СПБ., 1910 г., стр. 75 съ 13 иллюстр., ц. 90 к. Изд. Перес. Упр.

Основныя начала проекта воднаго закона для Туркестана (съ приложеніемъ проекта въ редакціи междувѣдомственной комиссіи) СПБ. 1912 г., стр. 75, ц. 50 к. Складъ изд. въ книжн. юридич. маг. „Право", Литейный пр., 28.

Особенности личныхъ и имущественныхъ правъ крестьянъ-переселенцевъ. СПБ., 1912 г. Оттискъ изъ Журн. Мин. Юстиціи 1912 г. № 2, ц. 15 к. (изданіе распродано).

Переселеніе и колонизація. Вып. I. СПБ., 1913 г., ц. 40 к., Вып. II, 1913 г. ц. 50 к.

Сельскохозяйственное вѣдомство за 75 лѣтъ его дѣятельности. (Составилъ Г. К. Гинсъ и П. А. Шафрановъ), Изд. 1914 г., ц. 3 рубля.

Способы обезпеченія обязательствъ. ПТГ. 1917 г. Цѣна 50 к.

Старые русскіе цивилисты. ПТГ. 1917 г. Цѣна 50 коп.

Узаконенія и распоряженія по продовольственному дѣлу за 1914—1917 г.г. (систематическій сборникъ съ объяснительными очерками, комментаріями и указателями) изд. Министерства Продовольствія. Цѣна 25 руб.

ЦѢНА 2 Р. 50 КОП.